

Die Reform der öffentlichen Wirtschaft in Rußland: Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Außenhandel

Götz, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Götz, R. (2003). *Die Reform der öffentlichen Wirtschaft in Rußland: Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Außenhandel*. (SWP-Studie, S 31). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238816>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Roland Götz

Die Reform der öffentlichen Wirtschaft in Rußland

Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum
und Außenhandel

S 31
August 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

Der Rahmen: Russische Wirtschaftspolitik unter Putin 7

Ideen und Positionen 7

Pläne und Programme 8

Untersuchungsbereich: Öffentliche Wirtschaft 8

Die Reform des kommunalen Wohnungswesens und der kommunalen Wirtschaft 10

Ausgangslage 10

Reformvorhaben 11

Die Reform der staatlichen Eisenbahn 14

Ausgangslage 14

Reformvorhaben 14

Die Reform des staatlichen Erdölpipelinesnetzes

Transneft 16

Ausgangslage 16

Probleme 16

Die Reform des halbstaatlichen Gaskonzerns

Gasprom 18

Ausgangslage 18

Der Binnenpreis für Erdgas 19

Reformvorhaben 21

Die Reform der staatlichen Elektrizitätswirtschaft 23

Ausgangslage 23

Reformvorhaben 24

Die Auswirkungen 27

Abkürzungen 29

Die Reform der öffentlichen Wirtschaft in Rußland Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Außenhandel

Werden die geplanten und zum Teil bereits eingeleiteten Strukturreformen der öffentlichen Wirtschaft in Rußland die Chancen für Wirtschaftswachstum und Außenhandel erhöhen? Welche Probleme und Widerstände sind dabei zu überwinden? Diesen Fragen ist nachzugehen, weil das Gelingen der Reformen nicht nur für die wirtschaftliche und politische Entwicklung Rußlands von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist, sondern auch für Rußlands Handelspartner, insbesondere die EU und Deutschland.

Strukturreformen sind, nachdem die wirtschaftliche Liberalisierung erfolgt und makroökonomische Stabilität eingekehrt ist, unter Putin Hauptthema der russischen Reformpolitik geworden. Unter Strukturreformen werden hier Reformen der institutionellen Grundlagen der Wirtschaft und des Staates verstanden, die sich von Reformen der öffentlichen Verwaltung über Reformen in einzelnen Wirtschaftssektoren bis hin zu Reformen der internen Verwaltung von Unternehmen erstrecken. In dieser Untersuchung wird auf Strukturreformen in solchen Wirtschaftssektoren eingegangen, die in Rußland (noch) zur »öffentlichen Wirtschaft« zählen. Es sind dies die kommunale und Wohnungswirtschaft sowie die »natürlichen Monopole« Eisenbahn, Gaswirtschaft, Elektrizitätswirtschaft und das staatliche Netz der Erdölpipelines. Nicht behandelt werden dagegen die Staatsbetriebe, die keine eigenen Branchen bilden, also die rund 10 000 Föderalen Einheitsbetriebe und Föderalen Staatsbetriebe.

Die Reform der genannten Wirtschaftssektoren soll nicht nur in organisatorischer Umgliederung bzw. Neufassung der rechtlichen Grundlagen bestehen, sondern auch in einer Umstrukturierung des Anlagekapitals, in Privatisierungsschritten und in personellen Veränderungen. Subventionen sollen abgeschafft bzw. gekürzt und Preise bzw. Tarife erhöht werden. Der erhebliche Finanzbedarf für die Umgestaltung der Sektoren führt zur Belastung der staatlichen Budgets auf föderaler wie regionaler Ebene, soll aber zum großen Teil von privaten Investoren abgedeckt werden.

Die Reformen von großen Teilen der öffentlichen Wirtschaft beginnen später und ziehen sich länger hin

als ursprünglich vorgesehen. Die Umstrukturierung des Erdgassektors ist noch kaum in Angriff genommen worden, die des staatlichen Pipelinenetzes erst andiskutiert. Dies liegt zum Teil daran, daß der Widerstand gegen bestimmte Reformpunkte im Parlament stärker war als von den Reforminitiatoren vorausgesehen, wobei die Kritiker mit Recht auf zweifelhafte Passagen in den Gesetzentwürfen verwiesen. Die im Herbst 2003 anstehende Dumawahl hat zwar entgegen anfangs geäußelter Befürchtungen nicht dazu geführt, daß die Reformvorhaben insgesamt auf die lange Bank geschoben wurden, sondern zur Rücknahme allzu unpopulärer Einzelschritte, wodurch die Reformkonzeptionen bis zu einem gewissen Grad verwässert wurden.

Dadurch, daß die Früchte der Strukturreformen erst spät reifen bzw. nur indirekt – über höhere Wachstumsraten – sichtbar werden, während die unmittelbaren Kosten für den Staatshaushalt sowie große Teile der Bevölkerung bereits kurzfristig auftreten, erhielten diese Maßnahmen nicht die gleiche Unterstützung wie etwa die 2001 verabschiedete Steuerreform. Allerdings waren sie auch nicht derart ideologisch umstritten wie die im Juli 2002 beschlossene Bodenreform.

Die hier betrachteten Reformen können in ihrer Mehrzahl frühestens 2010 abgeschlossen sein. Damit reichen sie über die zu erwartende zweite Amtszeit Putins hinaus und können noch erheblichen Eingriffen und Abänderungen unterliegen. Ein Urteil über ihren Erfolg ist daher erst in einigen Jahren möglich. Sollten sie wie vorgesehen durchgeführt werden, sind positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum durchaus zu erwarten. Umgekehrt dürfte ein Scheitern wesentlicher Reformschritte oder auch eine starke Verzögerung ihrer Umsetzung das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen. Allerdings ist insgesamt davon auszugehen, daß der Einfluß der strukturellen Komponente auf das Wirtschaftswachstum nur begrenzt ist, da im Falle Rußlands Faktoren wie die Rohstoffpreise und die allgemeine Wirtschaftspolitik von hoher Bedeutung sind und bleiben werden.

Während sich die Reformen der übrigen Sektoren der öffentlichen Wirtschaft Rußlands überwiegend nur auf die russische Binnenwirtschaft auswirken, kann die geplante Reform der Erdgaswirtschaft bzw. eine fortgesetzte Reformabstinenz erhebliche Auswirkungen auf den Gasexport und damit auf die Außenwirtschaft Rußlands haben. Eine erfolgreiche und zügige Reform des die Branche dominierenden Gaskonzerns Gazprom sowie die damit verbundene

Liberalisierung des Binnenpreises für Erdgas würde die Produktions- und Exportmöglichkeiten im Gassektor deutlich verbessern und Spar- und Substitutionseffekte über den Erdgasbereich hinaus nach sich ziehen. Sie läge damit nicht nur im Interesse der russischen Volkswirtschaft, sondern auch im Interesse der europäischen Staaten, die Hauptabnehmer des Erdgases aus Rußland sind. Kommt es dagegen nicht zu einer entsprechenden Reform der Gaswirtschaft, wird Rußland seine Rolle als Hauptlieferant von Erdgas nach Europa nicht mehr lange spielen können.

Der Rahmen: Russische Wirtschaftspolitik unter Putin

Ideen und Positionen

In Rußland setzte der Übergang zur Marktwirtschaft 1992 mit der Preis- und Handelsliberalisierung sowie ab 1993 mit der Privatisierung von Unternehmen ein. Eine effektive Makropolitik begann 1995 mit der Stabilisierung des Wechselkurses zum Zweck der Inflationsbekämpfung. Strukturpolitik hingegen war als notwendige Flankierung der Makropolitik zwar erkannt, wurde aber wenig betrieben. Dies rächte sich, als Rußland 1998 von den Auswirkungen der Asienkrise betroffen wurde. Zwar wurde der russischen Währungspolitik auch das Festhalten am fixierten Wechselkurs zum Verhängnis, doch waren die tieferliegenden Ursachen für die hohe Krisenanfälligkeit des Landes in der Einnahmeschwäche des Budgets und der daraus resultierenden hohen Staatsverschuldung zu suchen, die wiederum Folge der verschleppten Strukturreformen waren.¹

Strukturreformen sind seit Wladimir Putins Amtsantritt zum Jahresanfang 2000 eines der Hauptthemen russischer Wirtschaftspolitik. Putin hat ein Konzept für die Wirtschaftsgestaltung nachgeliefert, das zu Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen fehlte. Es übernimmt Grundsätze der Ordnungspolitik, wie sie im Westdeutschland der Nachkriegszeit ausgearbeitet worden waren (Ordoliberalismus), wobei das Stichwort vom »starken Staat« ein Verbindungsglied herstellt.² Strukturpolitik spielt in diesem Konzept nur mit dem Ziel der Förderung des Wettbewerbs durch Abschaffung von Wettbewerbsverzerrungen und Beschränkung des Staates auf einen engen Kreis hoheitlicher Aufgaben eine Rolle. Dagegen wären weitreichende Steuerungs- und Kontrollfunktionen des Staates nicht mit dem ordnungspolitischen Ansatz vereinbar, den Putin in Übereinstimmung mit dem ordoliberalen Credo verkündet hat.

Die russische Wirtschaftspolitik unter Putin stellt sich als Mixtur verschiedener theoretischer Ansätze dar. In der Strukturpolitik vertritt die Regierung, wie ausgeführt, einen »liberalen« ordnungspolitischen Standpunkt. In der Makropolitik dominiert nach wie vor das neoliberale (monetaristische) Gedankengut aus der Anfangsperiode der Wirtschaftstransformation, mit der Betonung von Preisstabilität und Budgetgleichgewicht. Dagegen wurden keynesianische und sozialstaatliche Ideen nicht aufgegriffen, das heißt, man verzichtet auf staatliche Konjunkturprogramme ebenso wie auf den Anspruch umfassender sozialer Sicherung. Das Erbe der Sowjetperiode ist in den Resten (bzw. Ruinen) des sowjetischen Fürsorgestaates sowie in der Vorliebe für mittel- und langfristige nationale sowie sektorale Regierungsprogramme noch spürbar. Es ist auch in mentalen Einstellungen auf unterer bürokratischer Ebene noch auszumachen, wo Regulierungs- und Kontrollwahn vielfach beklagte Erscheinungen sind. Auch die bemerkenswerte Passivität der Bevölkerung gegenüber dem Regierungshandeln gehört dazu (mit wenigen Ausnahmen wie Demonstrationen gegen Tarifierhöhungen).

In der Frage der Strukturpolitik existieren zwei Denkschulen, die von entsprechenden Gruppierungen innerhalb der Unternehmerschaft unterstützt werden. Es sind dies die »protektionistische« bzw. »antiglobalistische« einerseits sowie die »liberale« andererseits. Die protektionistische Vorstellung setzt auf staatliche Unterstützung bei der Abwehr der Weltmarktkonkurrenz und auf die Bildung großer Industrieholdings nach koreanischem Muster. Wortführer dieser Gruppierung ist Oleg Deripaska, Chef des Konzerns Russisches Aluminium, der sein Imperium auf die Automobilindustrie und den Flugzeugbau ausgeweitet hat und für diese Zweige auf dem russischen Binnenmarkt Schutz vor der Weltmarktkonkurrenz beansprucht.³ Die Liberalen sind zum Teil Vertreter von exportorientierten Rohstoffunternehmen, die bei einer weiteren Liberalisierung des russischen Marktes keine Einbu-

1 William Thompson, *Putin's Challenge, The Politics of Structural Reform in Russia*, in: *Europe-Asia Studies*, (2002) 6, S. 933–957 (933).

2 Roland Götz, *Präsident Wladimir Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell. Konzeptionen, Einflüsse, Realisierungschancen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2001 (S 13/01).

3 Valerij Fedorov, *Pravitel'stvo v opasnosti* [Die Regierung ist in Gefahr], in: *Moskovskie novosti*, 10.9.2002. Diese und die folgenden Quellen aus russischen Zeitungen und Zeitschriften werden nach der elektronischen Zeitungsdatenbank »Integrum« zitiert.

ßen befürchten müssen und auch nicht von protektionistischen Maßnahmen profitieren würden, wie Michail Chodorkowski, Chef der Erdölfirma Jukos, und Wladimir Potanin von der Industrieholding Interros. Die beiden Grundpositionen führt der Chef der AG Severstal (Nordstahl), Alexander Mordaschow, allerdings nicht auf klare wirtschaftliche Interessen zurück, sondern auf unterschiedliche »Lebensansichten«.⁴ Man kann davon ausgehen, daß die genannten Schulen und Interessengruppen ihren Einfluß in Regierung und Parlament geltend machen. Dies wird unter anderem bei der Diskussion um den Beitritt Rußlands zur Welthandelsorganisation (WTO) deutlich, in der sich ebenfalls Protektionisten und Liberale gegenüberstehen.⁵

Pläne und Programme

Seit 1995 ließ die russische Regierung verschiedene Programme für die »sozioökonomische Entwicklung« ausarbeiten, die jedoch ohne größere Bedeutung blieben. Erst das Ende 1999 erstellte, als »Gref-Programm« bekannt gewordene Maßnahmenpaket erzielte nachhaltigere Wirkung. Es umfaßte ursprünglich 400 Seiten, wurde dann aber umformuliert und erhielt den Titel »Grundrichtungen der langfristigen sozioökonomischen Entwicklung« (200 Seiten).⁶ Daraus entstanden mehrere Aktionspläne, die jeweils konkrete Maßnahmen auflisteten. Längst nicht alle Punkte der Aktionspläne wurden fristgerecht erfüllt, und über Wirksamkeit und Erfolg der Maßnahmen kann man verschiedener Meinung sein. Was von der Bürokratie als erledigt abgehakt wurde, blieb oft nur auf dem Papier stehen.

Seit Frühjahr 2003 gilt das von der russischen Regierung gebilligte Programm »Mittelfristige sozioökonomische Entwicklung der Russischen Föderation 2003–2005«.⁷ Es zielt, wie schon die Vorgängerpro-

gramme, auf die Förderung des Wirtschaftswachstums durch Beseitigung von Wachstumshemmnissen ab. Darunter wird eine Vielzahl von Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Wirtschaftsmechanismus verstanden. Es werden Gesetzesinitiativen und andere Maßnahmenpakete angekündigt, die diese Unzulänglichkeiten beseitigen sollen. Leitidee des neuen, mittelfristigen Programms ist die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie die Erneuerung des Staates, der als Konkurrent zu westlichen Staaten verstanden wird. Strukturelle Reformen werden für die staatliche Verwaltung sowie für eine große Zahl von Wirtschaftssektoren gefordert. Neben den in dieser Untersuchung behandelten Sektoren der öffentlichen Wirtschaft gehören dazu der Finanzsektor (Banken, Wertpapiermarkt, Versicherungen), der Bodenmarkt, die Verkehrsinfrastruktur, die Telekommunikation und das Kleinunternehmertum.

Untersuchungsbereich: Öffentliche Wirtschaft

Im folgenden werden Reformansätze in Sektoren der russischen Volkswirtschaft untersucht, die als »öffentliche Wirtschaft« bezeichnet werden können, da es sich um ganz oder überwiegend im staatlichen Besitz befindliche Wirtschaftssektoren handelt. Begonnen wird mit Zustand und Reformansätzen im kommunalen Wohnungswesen und in der kommunalen Wirtschaft; danach wird auf Lage und Reformpläne für die »natürlichen« oder »Infrastrukturmonopole« – Eisenbahn- und Pipelinetransport, Elektrizitäts- und Gaswirtschaft – eingegangen.⁸

⁸ Ein »natürliches Monopol« besteht, wenn in einer Branche (in einem »relevanten Markt«) die Belieferung durch ein einzelnes Unternehmen kostengünstiger ist als durch mehrere Unternehmen. Eine derartige Situation kann bei Vorliegen von »economies of scale« (Größenvorteilen) auftreten, wenn die Durchschnittskosten bei zunehmender Produktion – jedenfalls bis zu einer gewissen Grenze – sinken. Alternativ oder ergänzend können »economies of scope« (Verbundvorteile) vorliegen. Werden »natürliche Monopole« jedoch, wie häufig der Fall, durch Marktzutrittsverbote geschaffen oder aufrechterhalten, kann die Auflösung ihrer beherrschenden Position im volkswirtschaftlichen Interesse sein. Das russische föderale Gesetz »Über natürliche Monopole« von 1995 wurde 2001 und 2003 ergänzt und bezieht sich auf folgende »natürliche Monopole«: Erdöl- und Erdgastransport über Pipelines, Elektrizitäts- und Wärmeversorgung, Eisenbahn, Terminals, Häfen und Flughäfen, Post- und Fernmeldewesen sowie Dispatcherdienstleistungen in der Elektrizitätswirtschaft.

⁴ Interview mit A. Mordaschow, in: Itogi, 22.10.2002.

⁵ Ognian Hishow, Rußlands Beitritt zur WTO. Auswirkungen und Interessen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2003 (S 3/03).

⁶ Osnovnye napravlenija social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossii na dolgosročnuju perspektivu [Grundrichtungen der langfristigen sozioökonomischen Entwicklung Rußlands], <<http://www.economy.gov.ru/program/soderzanie.html>>.

⁷ Programma social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii na srednesročnuju perspektivu (2003–2005 gody) [Programm der mittelfristigen sozioökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation 2003–2005], <http://www.economy.gov.ru/prog_sotc_razvitiya_2003_2005_m1.html>.

Auf andere Staatsbetriebe, die in der Rüstungswirtschaft oder im Erzbergbau häufig vertreten sind oder bei denen es sich um Forschungsinstitute handelt, die aber keine geschlossenen Wirtschaftssektoren bilden, wird hier nicht näher eingegangen. Das betrifft die wirtschaftlich selbständigen »Föderalen staatlichen Einheitsbetriebe« (FGUP) sowie die unselbständigen »Föderalen Regiebetriebe« (FKP). Diese Betriebe sind stark reformbedürftig, da sie zu 40% defizitär arbeiten und wegen ihrer mangelnden Kontrolle Quellen der Korruption darstellen. Sie sollen nach den noch wenig bekannten Plänen der russischen Regierung entweder privatisiert oder geschlossen werden oder, wenn sie »strategische Bedeutung« haben, dem Budget unterstellte Staats- bzw. Regiebetriebe bleiben.⁹

Ökonometrische Untersuchungen, in denen Kennziffern für die makroökonomische Stabilisierung sowie strukturelle und institutionelle Reformen in Transformationsländern und das Wirtschaftswachstum im Zeitraum 1991–1998 in Beziehung zueinander gesetzt wurden, ließen einen besonders starken Einfluß von strukturellen Reformen auf das Wirtschaftswachstum erkennen. Der Einfluß negativer Anfangsbedingungen (Altlasten) kann durch diese Reformen nach wenigen Jahren ausgeglichen werden.¹⁰ Da entsprechende Untersuchungen für Teilbereiche der strukturellen Reformen jedoch nicht vorliegen, können die zu erwartenden Wachstumswirkungen der angekündigten Reformen im folgenden nur in grober Schätzung bewertet werden.

⁹ Anastasija Onegina/Aleksandr Bekker, *Pravitel'stvo gotovit bol'suju rasprodažu* [Die Regierung bereitet den großen Ausverkauf vor], in: *Vedomosti*, 7.2.2003.

¹⁰ Olen Havrylyshin/Ron van Rooden, *Institutions Matter in Transition, But So Do Politics*, in: *Comparative Economic Studies*, 45 (März 2003) 1, S. 2–24.

Die Reform des kommunalen Wohnungswesens und der kommunalen Wirtschaft

Ausgangslage

Das kommunale Wohnungswesen und die kommunale Wirtschaft Rußlands¹¹ sind über 10 Jahre nach dem Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen immer noch ein Relikt des »entwickelten Sozialismus« mit all seinen negativen Begleiterscheinungen. Der Bereich ist überzentralisiert, technisch rückständig, seine Dienstleistungen sind von schlechter Qualität und abhängig von staatlichen Subventionen.¹² Die Betriebe arbeiten, obwohl sie lokal eine Monopolstellung haben, zu 60% mit Verlust.¹³ Planmäßige Erhaltungsinvestitionen werden nicht vorgenommen, statt dessen nur Notfallreparaturen ausgeführt. Die Folgen sind unvermeidlich: Die Anlagen zur Wasser- und Wärmeversorgung der kommunalen Wohnungswirtschaft sind zu 60% abgenutzt.¹⁴ Wegen fehlender Meßeinrichtungen, aber auch wegen undichter Leitungen werden pro Einwohner Moskaus zwei bis dreimal so viel kaltes und warmes Wasser verbraucht wie in nördlich gelegenen Städten Westeuropas.¹⁵ Die Zahl der Störfälle und Rohrbrüche hat sich seit Mitte der neunziger Jahre mehr als verdreifacht.¹⁶ Im Winter 2002/2003 erregte der Ausfall der Fernheizung in ländlichen Gebieten Kareliens landesweite Aufmerksamkeit, als Bilder von frierenden Einwohnern im Fernsehen übertragen wurden.¹⁷

11 Im Russischen meist mit *ŽKCh* (*Žiliščno-kommunal'noe chozjajstvo* – Wohnungs- und Kommunalwirtschaft) abgekürzt.

12 K. Danov, *Apokalipse zavtra* [Apokalypse morgen], in: *Politbjuro*, 18.11.2002.

13 *Bjuro ekonomičeskogo analiza*, O situacii v žiliščno-kommunal'noj sfere [*Büro für Wirtschaftsanalyse*, Über die Situation im Wohnungs- und Kommunalwesen], in: *Bjulleten'* 31/2002.

14 Duma vyzyvaet prem'era [Die Duma zitiert den Ministerpräsidenten herbei], in: *Kommersant*, 23.1.2003.

15 Erlen Bernštejn, *Nalog na ŽKCh* [Steuer auf Wohnungs- und Kommunalwirtschaft], in: *Vremja-MN*, 23.1.2003.

16 Interview mit Viktor Christenko, in: *Argumenty i fakty*, 4.12.2002; Evgenij Trifonov, *Niščim nečego predložit'* [Den Ärmsten kann nichts geboten werden], in: *Novoe vremja*, 26.1.2003.

17 Peter A. Fischer, *Frostige Tage am »Bärenhügel«*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.1.2003, S. 13.

Auch im Wohnungsbereich fehlte der kontinuierliche Bauunterhalt. Daher sind die Wohngebäude trotz des verhältnismäßig geringen durchschnittlichen Alters von 40 Jahren baufällig und entsprechen nicht heutigen Anforderungen. Rund 60% der Wohnungen gelten als sanierungsbedürftig. Wohnraum ist knapp und Millionen Menschen leben noch in den berüchtigten Gemeinschaftswohnungen.¹⁸ Zähler, die den Verbrauch von Wasser, Strom und Wärme erfassen, fehlen ebenso wie Temperaturregler in Wohngebäuden. Wie Experimente gezeigt haben, könnten allein durch derartige Einrichtungen, die verbrauchsabhängige Zahlungen ermöglichen, wesentliche Einsparungen erzielt werden.¹⁹

Die Problematik der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft kommt vor allem in den mittleren und großen Städten zum Tragen, wo fast nur Mehrfamilienhäuser stehen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Mietwohnungen oder privatisierte Wohnungen handelt.²⁰ Sie alle werden zentral mit Wasser und Fernwärme versorgt, wobei die municipale Wohnungs- und Kommunalwirtschaft in eigener Regie Auftraggeber sowie Lieferant der Leistungen ist. Die Haushalte haben keinen Einfluß auf Umfang, Qualität oder Kosten – sie müssen in der Regel auch für Warmwasser bezahlen, wenn dieses im Sommer, wie üblich, abgestellt ist.

Nach dem überkommenen System brauchten alle, die weniger als das Existenzminimum verdienten, nur 50% des Mindestlohns als Miete zu bezahlen. Das waren »Kopekenbeträge«, da der Mindestlohn diesen Namen nicht verdient und 2002 nur 100 Rubel (3 Euro) pro Monat betrug. Immer fand sich auch ein einkommensloser oder wenig verdienender Bewohner einer Wohnung, der als offizieller Mieter auftreten konnte, während die Wohnungsgröße keine Rolle spielte. (Hatte man einen wenig verdienenden Mieter, waren

18 Stefanie Goedecke, *Neue Wege in der russischen Wohnungswirtschaft*, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 46 (2001) 3, S. 289–298.

19 Nikolaj Košman, in: *Izvestija*, 10.1.2003.

20 Maria Lohdahl, *Wohnungsmarkt in Rußland. Enttäuschende Bilanz*, in: *DIW Wochenbericht* 22/2001, S. 337–345, <<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/01-22-2.html>>.

also nur 50 Rubel = 1,5 Euro zu bezahlen.) Im Jahr 2001 hatten daher 47,8 Millionen Einwohner Rußlands Anspruch auf Mietvergünstigungen, jedoch konnte aus Mangel an Finanzmitteln davon nur etwa die Hälfte tatsächlich gewährt werden. Bislang werden rund 50% der Wohnungskosten und der Kosten für die kommunalen Dienstleistungen von der Bevölkerung bezahlt, weitere 30%–35% werden vom Staat (d.h. den Regionen) subventioniert und der Rest (15%–20%) bleibt unbezahlt.²¹ Da die staatlichen Subventionen nicht direkt an die Bedürftigen, sondern an die Träger der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft überwiesen werden, fehlt jede Kontrolle über die Verwendung der Mittel.

Der Staat schuldet den kommunalen Betrieben rund 250 Milliarden Rubel.²² Die Kommunen erhalten zur Finanzierung der Leistungen von Wohnungs- und Kommunalwirtschaft pauschale Zuschüsse aus den regionalen Haushalten, die sie oft nicht an die Betriebe der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft weiterleiten. Aufgrund der zu geringen Einnahmen sind die Betriebe der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft gegenüber ihren Lieferanten im Zahlungsverzug; ihre Schulden erreichen inzwischen mit 270 Milliarden Rubel den Umfang ihrer wirtschaftlichen Jahresleistung.²³ Die Wohnungs- und Kommunalwirtschaft ist somit sowohl technisch als auch finanziell weitgehend ruiniert. Dennoch gibt es innerhalb der bestehenden Strukturen genügend Kräfte, die den gegenwärtigen Zustand nicht verändern wollen, weil sie von der Intransparenz des Sektors profitieren.

Reformvorhaben

Die Wohnungswirtschaft wird heute durch Tausende von Vorschriften geregelt, die zum Teil noch aus den dreißiger Jahren stammen, als dieser Bereich dem KGB unterstand. Die meisten widersprechen der russischen Verfassung und dem Zivilgesetzbuch. Ein neuer Wohnungskodex – noch nicht verabschiedet – wird erstmals den Erwerb von Wohnungseigentum sowie die Eigentumsrechte regeln, ebenso die Bereitstellung von

Leistungen der kommunalen Wirtschaft. Grundlage dafür soll ein Vertrag zwischen dem Bezieher und dem Anbieter von kommunalen Leistungen werden.²⁴

Das Konzept für die Reform der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft hatte bereits Mitte der neunziger Jahre der damalige Gouverneur von Nishni-Nowgorod, Boris Nemzow, entwickelt. Als Nemzow 1997 stellvertretender Ministerpräsident wurde, wurde daraus ein gesamtstaatliches Reformprogramm. Seine Hauptpunkte sind heute noch dieselben wie damals:

- ▶ allmählicher Übergang zu einer 100prozentigen Bezahlung der Leistungen der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft durch die Bevölkerung;
- ▶ Demonopolisierung und Schaffung eines Wettbewerbsumfelds durch Privatisierung der Betriebe der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft und die Heranziehung privaten Kapitals;
- ▶ Gründung von Wohnungsgenossenschaften, wobei die Wohnungseigentümer die Lieferanten der Leistungen der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft selbst wählen können;
- ▶ Einbau von Zähleinrichtungen und Thermostaten;
- ▶ zielgerichtete Unterstützungen für Bedürftige.²⁵

Die Reform zielt letztlich auf eine vollständige Umgestaltung dieses Wirtschaftszweiges ab. Er soll rentabel und damit für Investitionen attraktiv und seine Leistungen sollen besser und billiger werden. Allmählich gewinnt auch die Einsicht Raum, daß das System der zentralisierten Versorgung mit Wärme und Wasser angesichts der geographischen Gegebenheiten Rußlands und unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ineffizient ist. Besser wäre es, kleinere lokale Versorgungsnetze aufzubauen.²⁶ Nach Meinung von Boris Nemzow (Union der rechten Kräfte) müßten die Tarifgestaltung der kommunalen Wirtschaft untersucht und Konkurrenz der Anbieter ermöglicht werden. Die Kommunen sollten die Kontrolle ihrer Haushaltsausgaben für Subventionen der kommunalen Wirtschaft verstärken.²⁷ Oleg Schein (Fraktion Russische Regionen) verwies darauf, daß viele Menschen die erhöhten Tarife einfach nicht bezahlen könnten, da sie zu geringe Einkommen hätten. Auch sei der

21 Minister German Gref, <http://russiajournal.ru/print/russia_news_28751.html>; siehe auch Bremja gosudarstva [Die Bürde des Staates], in: *Ėkonomičeskaja politika. Liberal'naja al'ternativa* [Wirtschaftspolitik. Die liberale Alternative], Moskau 2002, <<http://www.hse.ru/science/main.htm>>, S. 59.

22 O. Karpova, in: *Vremja-MN*, 19.11.2002.

23 Sergej Sivaev, *Čto budet posle morozov?* [Was kommt nach der Kälte?], in: *Ėkspert*, 27.1.2003.

24 Ol'ga Petrova, *V Rossii budet novyj Ziliščnyj kodeks* [Rußland bekommt einen neuen Wohnungskodex], in: *Moskovskaja pravda*, 31.1.2003.

25 Trifonov, *Niščim nečego predložit'* [wie Anm. 16].

26 Ministerpräsident Kasjanow am 12.2.2003 vor der Duma; siehe Tamara Škel', *Pravitel'stvennyj kilovatt-čas* [Die Kilowattstunde der Regierung], in: *Rossijskaja gazeta*, 13.2.2003.

27 Boris Nemcov, in: *Politburo*, 18.11.2002.

Umfang der von ihnen bezogenen Leistungen keineswegs klar. Erst die Installation von Zählern in den Wohnungen könne darüber Aufschluß geben.²⁸

Da die Regierung im Zuge der anstehenden Reform zunächst ziemlich unsensibel reagierte, bot sich der sonst schwachen Parlamentsopposition (Kommunisten, Liberale) eine Chance zur Profilierung.²⁹ Das in erster Lesung vorgelegte Gesetzespaket zur Reform der Kommunal- und Wohnungswirtschaft stieß in der Duma auf breiten Widerstand und hatte keine Chance auf Annahme. Die Regierung kam den Parlamentariern entgegen und legte einen neuen Gesetzentwurf vor.

Darin wurde auf die zunächst gestellte Forderung nach alsbaldiger 100prozentiger Bezahlung der Leistungen der kommunalen Wirtschaft verzichtet, auch die meisten bisherigen Vergünstigungen sollen bis 2005 erhalten bleiben. Bei diesen Subventionen geht es um verbilligte Miete, verbilligte Tarife für Wasserversorgung, Entwässerung, Müllabfuhr, Versorgung mit Gas, Strom und Wärme sowie Beihilfen für den Erwerb und Transport von Heizmaterial. Die Forderungen der Opposition wurden damit zumindest teilweise erfüllt.³⁰ Am 27. November 2002 stimmte die Duma jedoch gegen die überarbeitete Regierungsvorlage, obwohl diese nun die meisten Änderungsvorschläge enthielt. Der Alternativentwurf des Abgeordneten Schein wurde ebenfalls abgelehnt. Während die Kommunisten populistische Argumente vorbrachten, wiesen die Zentristen darauf hin, daß die vorgesehene Reform rein fiskalischen Charakter habe und die ökonomischen Probleme des Wohnungsbereichs nicht lösen werde.³¹

Um die Neufassung des Kreises der Begünstigten kam es in der Duma zu erheblichen Auseinandersetzungen, wobei sich nicht nur die Linken, sondern auch Grigori Jawlinskis Fraktion Jabloko als Beschützer der Armen profilierten. Vor allem war umstritten, ob die »ländliche Intelligenz« (Lehrer, Ärzte, Kulturschaffende) sowie die Rentner weiterhin Wohnungssubventionen erhalten sollen. Das schließlich von Duma und Föderationsrat im März bzw. April 2003 angenommene Gesetz³² sieht eine Verringerung der

Subventionsempfänger vor, die bislang 30 Gruppen umfaßten. Die Neuregelung sieht auch vor, daß Beihilfen im allgemeinen davon abhängen, welchen Anteil die Wohnungs- und Heizungskosten am Gesamteinkommen einer Familie ausmachen.³³ In der Frage, wann die 100prozentige Bezahlung der kommunalen Dienstleistungen einsetzen soll und was mit denen geschehen soll, die mit Miete und Nebenkosten in Rückstand sind, wurde eine Kompromißlösung gefunden, die allerdings weder die Regierung noch die opponierenden Parteien ganz befriedigte. Rentner, Kriegsveteranen und die »ländliche Intelligenz« behalten ihre Wohnungsprivilegien, wenn auch die Finanzierung teilweise von der Föderation auf die Regionen verlagert und damit unsicherer wird. Eine Pflicht zur vollen Bezahlung der Wohnungskosten wird es erst in einigen Jahren geben. Säumigen Zahlern von Miete und Nebenkosten droht – damit hat sich die Regierung durchgesetzt – per Gerichtsurteil die Umsiedlung in andere Unterkünfte.³⁴ Viele Probleme des kommunalen Sektors, die in der »Verantwortungslosigkeit« des Anbieters kommunaler Leistungen gegenüber dem Konsumenten begründet sind, konnten durch die neuen gesetzlichen Regelungen aber nicht gelöst werden. Das Thema Kommunal- und Wohnungsreform wird daher voraussichtlich weiter auf der Tagesordnung der Legislative bleiben.

Da die kommunale und Wohnungswirtschaft ihre Finanzmisere auf die ihr vorgelagerte Elektrizitätswirtschaft überträgt, ist diese an einer Neuordnung in ihrem Abnehmerbereich sehr interessiert. Im Zusammenhang mit der Reform der Elektrizitätswirtschaft ist der Stromkonzern Russische Energiesysteme mit dem Vorschlag hervorgetreten, zusammen mit der Gasprombank und einigen russischen Finanzholdings ein neues Großunternehmen (AG Russische kommunale Systeme) zu gründen, das die Umstrukturierung des kommunalen Bereichs in Angriff nehmen soll. Der neue kommunale Konzern und seine Tochtergesellschaften sollen die Objekte der kommunalen Wirtschaft aufkaufen, entschulden und technisch modernisieren.³⁵ Im Leningrader Gebiet³⁶ ist das

28 Oleg Šein, ebd., 18.11.2002.

29 Vgl. die Stellungnahme von S. Mitrochin (Jabloko) in: Trud, 14.11.2002.

30 O. Karpova, in: Vremja-MN, 23.11.2002.

31 K. Veretennikova, Kvartplata ostanetsja nizkoj [Die Miete bleibt niedrig], in: Vremja novostej, 28.11.2002.

32 Föderales Gesetz zur Änderung und Ergänzung des föderalen Gesetzes »Über die Grundlagen der föderalen Wohnungspolitik« und anderer Gesetzgebungsakte der

Russischen Föderation zur Vervollkommnung des Systems der Bezahlung von Wohnraum und kommunalen Diensten.

33 Reformatora vyzvali [Der Reformator wurde herausgefordert], in: Kommersant-vlast', 4.11.2002.

34 Reforma ŽKCh [Die Reform der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft], in: Parlamentskaja gazeta, 22.3.2003.

35 Alena Kornysheva, EES Rossii sosredotočitsja na ŽKCh [UES Rußlands konzentriert sich auf die Wohnungs- und Kommunalwirtschaft], in: Kommersant, 31.3.2003.

Elektrizitätsunternehmen Lenenergo bereits mit entsprechenden Plänen hervorgetreten.³⁷ Für diese Idee spricht, daß eine Erneuerung des kommunalen Sektors wohl eher von außen als von innen heraus zu erwarten ist. Dabei wird in Rußland kaum wahrgenommen, daß eine umfassende Reform der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft, die den Vorstellungen auch der russischen Reformer entspricht, in Estland zum Jahresanfang 2003 in Kraft getreten ist. Sie hat erstmals im postsowjetischen Raum erfolgreich das überkommene System vollständig demontiert.³⁸

³⁶ Während Leningrad in St. Petersburg umbenannt wurde, heißt das Gebiet (der Oblast) Leningrad noch so wie früher.

³⁷ VWD Russland, 25.4.2003, S. 1.

³⁸ Vjačeslav *Ivanov*, Obretenie smysla [Sinnengewinnung], in: Ekspert Severo-Zapad, 27.1.2003.

Die Reform der staatlichen Eisenbahn

Ausgangslage

Die staatliche Eisenbahn³⁹ spielt im Transportsektor des Landes eine überragende Rolle. (Daneben existieren 74 nichtstaatliche Eisenbahngesellschaften, die 10% des Bahnverkehrs abwickeln, von der hier vorgestellten Reform aber nicht betroffen werden.)⁴⁰ Auf der staatlichen Eisenbahn werden rund 80% der Güter und rund 40% der Reisenden transportiert. Die seit 1837 existierende Eisenbahn hat im Lande einen verhältnismäßig guten Ruf, sie gilt als zuverlässig und ihre Personentarife sind für die Bevölkerung erschwinglich.⁴¹ Probleme schafft indessen der Nachholbedarf bei den Investitionen: Das Anlagevermögen der Bahn ist zu mehr als 50% erneuerungsbedürftig, bei Lokomotiven beträgt dieser Anteil 80%. Die staatliche Eisenbahn sieht sich nicht in der Lage, diese Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren.

Reformvorhaben

Der Bereich der Eisenbahn soll in einen staatlichen sowie einen privaten Sektor aufgespalten werden. Nach Meinung des Eisenbahnministeriums kann die Modernisierung des Kapitalstocks der Bahn nur gelingen, wenn zuvor eine strukturelle Reform erfolgt, die mit einer Privatisierung einhergeht. Erst dadurch werde eine Finanzierung der Investitionen durch Privatkapital ermöglicht. Privatisiert werden sollen auch die nicht zum Eisenbahnbetrieb gehörigen industriellen und landwirtschaftlichen Betriebe samt den dazugehörigen Flächen. Beim Eisenbahnministerium soll nur die allgemeine Kontrolle und Regulierung des Transportsektors verbleiben. Dagegen sollen Abwicklung und Verwaltung der Transportleistungen einschließlich Finanzplanung und Personalpolitik

in den zu privatisierenden Bereich überführt werden.⁴²

Für die Reform der russischen Eisenbahn liegt ein detaillierter Zeitplan vor.⁴³ In einer ersten Phase, die bis 2007 reicht, sollen dafür die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, das Anlagevermögen inventarisiert und die Schulden umstrukturiert werden. Für die wirtschaftlichen Belange soll eine AG Russische Eisenbahnen gegründet werden, deren Grundkapital der Staat hält.⁴⁴ Nach dieser Umstrukturierung erwartet man bis 2010 die Entstehung von Wettbewerb sowie einen Zustrom von Investitionen, und man rechnet mit einer Senkung der Transporttarife.⁴⁵ Dies ist die Vorstellung der Eisenbahnverwaltung, aber ist sie realistisch?

Wie die Konkurrenz in diesem Sektor wirklich aussehen und was sie erbringen soll, war zunächst unklar. Die Privatisierung der Flotte und der zivilen Luftfahrt boten jedenfalls kein gutes Beispiel für Vorgänge dieser Art. Die Privatisierung der Eisenbahn rief bei vielen Kommentatoren aus anderen Privatisierungsvorgängen bekannte Befürchtungen auf den Plan: Was würde geschehen, wenn die neu gegründete AG ihr Vermögen auf Tochtergesellschaften überträgt und diese dann verkauft? In wessen Taschen würde der Erlös fließen? Was würde aus den bisher von der Eisenbahn unterhaltenen sozialen und kulturellen Einrichtungen wie Polikliniken, Kindergärten, Schulen, Wohnanlagen usw. werden? Einige Befürchtungen konnten im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ausgeräumt werden.

Im Januar 2003 hat die russische Regierung beschlossen, daß in die geplante staatliche Aktiengesell-

³⁹ Bislang: Ministerstvo putej soobščenijsa [Ministerium für Verkehrswege].

⁴⁰ Timur Chikmatov, *Železnye dorogi ostavili bez zemli* [Die Eisenbahnen haben kein Land mehr], in: *Izvestija*, 24.1.2003.

⁴¹ Wladimir Jefimov, *Die Eisenbahn. Reform des ältesten natürlichen Monopols*, in: *Wostok*, (2003) 2, S. 30–31.

⁴² Im Unterschied zu den anderen hier behandelten Reformbereichen gibt die Eisenbahn der Reform hohe Publizität; siehe <http://www.mps.ru/documents/index.html?he_id=577?he_id=576>.

⁴³ Jefimov, *Die Eisenbahn* [wie Anm. 40], Ministry of Railway Transport of the Russian Federation, *Goals and Stages of the Structural Reform in the Russian Rail Transport in 2000–2010*, <http://www.eng.mps.ru/agency/showarticle.html?article_id=10&he_id=71>.

⁴⁴ OAO Rossijskie železnye dorogi (RŽD) [Offene AG Russische Eisenbahnen].

⁴⁵ S. Guk, *»Čugunku« tože privatizirujut* [Die »Tschugunka« wird auch privatisiert], in: *Vremja-MN*, 27.6.2002.

schaft Russische Eisenbahnen nicht nur alle 17 regionalen Bahnorganisationen eingehen sollen, sondern auch Reparaturbetriebe, wissenschaftliche Institute sowie Gesundheits- und Sporteinrichtungen, während nur Wohnungen und allgemeinbildende Schulen ausgegliedert werden.⁴⁶ Damit hatte sich die Eisenbahnverwaltung gegenüber dem Wirtschaftsministerium durchgesetzt, das verlangt hatte, 600 Eisenbahneinrichtungen (Kindergärten, Reparaturbetriebe, Kantinen) erst gar nicht in das Vermögen der neu zu gründenden AG einzugliedern.⁴⁷ Der Grund und Boden, auf dem sich die zentralen Bahneinrichtungen befinden, soll allerdings von der Privatisierung ausgenommen werden und somit in Staatsbesitz bleiben.⁴⁸ Er wird an die neue AG verpachtet.

Das im Februar von Präsident Putin unterzeichnete Gesetz über die Verwaltung des Bahnvermögens regelt den ersten Schritt zur Bildung der neuen AG.⁴⁹ Danach verbleibt das Grundkapital der AG für immer in staatlichem Besitz; der Verkauf von Aktien der AG oder eine zusätzliche Emission sind nicht möglich. Erst in einer späteren Phase werden Bau- und Reparaturbetriebe, Fabriken für elektrotechnische Bauteile sowie die Hersteller für Passagierwaggons samt Grund und Boden aus der AG ausgegliedert und auf Tochtergesellschaften übertragen. Die Anteile an den Tochtergesellschaften stehen dann zum Verkauf an private Investoren zur Verfügung.⁵⁰ Als Ansatzpunkt für das Entstehen von Konkurrenz werden die 74 unabhängigen Eisenbahngesellschaften genannt, die bereits 10% des Verkehrsvolumens abwickeln. Sie sollen gleichberechtigten Zugang zur Eisenbahninfrastruktur erhalten. Hinzu kommen kann die Vergabe von Aufträgen für Reparaturarbeiten sowie für die Herstellung von Wagen und Lokomotiven an Privatfirmen, soweit bislang noch nicht der Fall.

Als Folge der Reformen wird im Endergebnis eine Senkung des Personalbestands der Eisenbahngesell-

schaft um 500 000 Personen angestrebt. Er soll durch Pensionierung, jedoch nicht durch Entlassungen verringert werden. Dafür sollen als Folge der erhöhten Investitionen 400 000 Arbeitsplätze im Maschinenbau und in der Bauwirtschaft neu entstehen. Im Frachtbereich sowie beim Personentransport über weite Entfernungen erwartet man vor allem durch die Entstehung unabhängiger Eisenbahngesellschaften die Entwicklung von Wettbewerbsverhältnissen. Dies, hofft man, könnte längerfristig zu einer Senkung der Transporttarife führen. Ob das wirklich geschieht und ob die bisher gewohnte Bedienung des Raumes auch unter privater Regie erhalten bleibt, ist eine offene Frage. Bei erfolgreicher Reform werden sich positive Wachstumsimpulse einstellen. Die Eisenbahn wird als Verkehrsmittel im Transportbereich attraktiver werden bzw. ihre im internationalen Vergleich starke Stellung halten können.

⁴⁶ Interview mit dem Eisenbahnminister Gennadij Fadejew, in: *Finansovaja Rossija*, 23.1.2003.

⁴⁷ Dmitrij *Simakov*, MPS otstojalo imuščestvo [Das Verkehrsministerium hat sein Eigentum verteidigt], in: *Vedomosti*, 28.4.2003.

⁴⁸ Es handelt sich dabei um die Hauptbahnstrecken, militärische Einrichtungen und Katastrophenschutzeinrichtungen.

⁴⁹ *Federal'nyj zakon »Ob osobennostjach upravlenija i rasporjaženija imuščestvom železnodorožnogo transporta«* [Föderales Gesetz »Über die Besonderheiten der Verwaltung und Verfügung über das Vermögen des Eisenbahntransports«], in: *Rossijskaja gazeta*, 5.3.2003.

⁵⁰ Julija *Proskurjakova*, Poezd nakonec-to otpravljaetsja [Der Zug fährt endlich ab], in: *Rossijskaja biznes-gazeta*, 12.3.2003.

Die Reform des staatlichen Erdölpipelinesnetzes Transneft

Ausgangslage

Die 1992 aus einer ehemaligen Hauptverwaltung des Erdölministeriums hervorgegangene Gesellschaft befindet sich zu drei Vierteln in staatlichem Besitz.⁵¹ Sie hat die Aufgabe, den Transport von Erdöl auf den 48 000 km langen Hauptpipelines zu den inländischen Erdölverarbeitungsbetrieben sowie ins Ausland zu regeln und durchzuführen. Der Zugang zu den Pipelines wird den Ölfördergesellschaften im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Fördermenge gewährt, so daß jede Gesellschaft den gleichen Anteil ihrer Förderung über Pipelines im Inland absetzen bzw. exportieren kann (davon abgesehen gibt es noch den Eisenbahn- und Schiffstransport).

Da die Exportkapazitäten nicht ausreichen, soll das Pipelinesetz weiter ausgebaut werden. Um den Erdöltransport per Schiff durch den Bosphorus nicht weiter zu steigern, ist geplant, nach Westen laufende Pipelines auszubauen und dabei die Pipelinesysteme Druschba und Adria zu verknüpfen sowie einen neuen Leitungsstrang von Burgas nach Alexandropolis zu bauen. Vom ostsibirischen Angarsk aus sollen Pipelines in Richtung China (Angarsk–Datsin) bzw. Japan (Angarsk–Nachodka) gebaut werden. Während diese Absichten von Transneft den Interessen der russischen Erdölfirmer entgegenkommen, gibt es unterschiedliche Auffassungen im Zusammenhang mit dem Baltischen Pipelinesystem und einer Pipeline nach Murmansk.

Bislang fehlt eine gesetzliche Grundlage für den Pipelinebau und -betrieb, da ein entsprechendes Gesetz, das von der Duma im Jahr 2000 in erster Lesung behandelt worden war, wegen Auffassungsunterschieden im Parlament liegen geblieben ist. Erst mit diesem Gesetz könnte eine Neuformulierung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Transneft erfolgen.

⁵¹ Dagegen sind die Erdölförderung sowie die Erdölverarbeitung in den neunziger Jahren weitgehend privatisiert worden.

Probleme

Der Ausbau des Baltischen Pipelinesystems, das im Ostsee-Hafenterminal Primorsk (nordwestlich von St. Petersburg) endet, war als Alternative zu den Routen durch die Ukraine und durch die baltischen Staaten gedacht. Die Kapazität dieses Leitungssystems soll auf bis zu 50 Millionen Tonnen ausgebaut werden. Der Ausbau von Primorsk steht in Konkurrenz zum lettischen Ölterminal Ventspils, dem größten im Baltikum. Bereits 2002 hatte Transneft Öl von Ventspils nach Primorsk umgeleitet und 2003 die Belieferung von Ventspils ganz gestoppt. Die offizielle Begründung dafür, Ventspils habe zu hohe Gebühren, kann nicht überzeugen. Wahrscheinlicher ist, daß die russische Seite ihre Ausgangsposition bei der anstehenden Privatisierung des Terminals Ventspils verbessern will, der zu 47% der lettischen Ventspils Nafta und zu 44% dem lettischen Staat gehört. Das Ziel scheint nicht zu sein, Ventspils vom russischen Öl abzuschneiden, sondern das Terminal unter Kontrolle von Transneft zu bringen, möglicherweise indem die lettische Gesellschaft in den Konkurs getrieben wird.⁵² Der Vorteil von Ventspils besteht darin, daß es im Unterschied zu Primorsk im Winter eisfrei bleibt und im Unterschied zum Schwarzmeerhafen Noworossijsk im Winter auch nicht von schlechtem Wetter beeinträchtigt wird. Daher ist die Fortführung des Ölexports über Ventspils von hohem Interesse für die weiteren Expansionspläne der russischen Ölwirtschaft, die mit den Plänen der staatlichen Transneft keineswegs rundum zufrieden ist.

Unter Führung von Lukoil wollten russische Ölfirmer die russische Regierung zur Genehmigung des von ihnen finanzierten Baus einer neuen Ölpipeline aus Westsibirien nach Murmansk bewegen. Je nach Verlauf hätte sie eine Länge von 2500–3600 km und würde 3,4–4,5 Milliarden US-Dollar kosten. Da sie auf 80–120 Millionen Tonnen Erdöl projektiert ist, könnte durch sie ein beträchtlicher Teil des Erdölexports nach

⁵² Valentinas Mite, Moscow Halts Oil Exports to Latvia's Ventspils, Seeks Ownership, in: RFE/RL, 10.1.2003, <<http://www.rferl.org/nca/features/2003/01/10012003180849.asp>>; Vladimir Socor, Have Oil, Won't Let It Travel via Latvia, in: The Wall Street Journal, 31.1.2003.

Europa und in die USA erfolgen. Im Unterschied zu den von Transneft verwalteten Pipelines könnten die privaten Eigner den Zugang zu der Pipeline und die Transporttarife nach eigenem Ermessen regeln. Gegen eine private Pipeline hat sich allerdings außer Transneft auch der russische Regierungschef Kasjanow ausgesprochen. Nun schlagen die Ölgesellschaften vor, sich an der Finanzierung dieser Leitung zu beteiligen, auch wenn sie Eigentum von Transneft bleiben soll. Jedoch auch dagegen opponierte Transneft, da es vorerst keinen Bedarf für eine derartige Pipeline sieht. Statt dessen setzt man bei Transneft auf die Erweiterung der nach Primorsk führenden Pipelines.⁵³

In der Auseinandersetzung zwischen den privaten russischen Ölgesellschaften und dem staatlichen Pipelinebetreiber Transneft über die Murmansk-Pipeline werden grundsätzliche Auffassungsunterschiede deutlich. Nach Meinung des Jukos-Vorsitzenden Michail Chodorkowski kann die Erdölförderung in Rußland in den nächsten 25–30 Jahren zwischen 450 und 550 Millionen Tonnen betragen, wovon der russische Binnenmarkt nur 180 Millionen Tonnen absorbieren könne. Daher stünden beachtliche Mengen für den Export zur Verfügung, wobei die USA und China neben Westeuropa als Kunden immer interessanter werden. Für Transneft dagegen steht die sichere und preisgünstige Versorgung des russischen Binnenmarkts im Vordergrund, auch wenn diese nach den Prognosen der Ölwirtschaft nicht bedroht zu sein scheint. Daher will Transneft die Verfügung über das Pipelinenetz nicht aus der Hand geben und die Transporttarife selbst bestimmen. Die russische Erdölwirtschaft steht dagegen auf dem Standpunkt, daß es darauf ankomme, die erforderlichen Pipelines in die von ihr gewünschten Richtungen bald zu bauen und die Tarife nicht zu hoch anzusetzen. Einerseits will man nicht grundsätzlich in den Pipelinebau einsteigen, andererseits besteht man darauf, daß private Pipelines nicht verboten sind.⁵⁴

⁵³ Denis Skorobogat'ko, in: Kommersant-daily, 23.1.2003.

⁵⁴ Interview mit dem Präsidenten von Jukos, Michail Chodorkowski, in: Ekspert, 3.2.2003.

Die Reform des halbstaatlichen Gaskonzerns Gasprom

Ausgangslage

Gasprom ist mit einem Anteil an der Weltgasförderung von rund 25% der größte Gaskonzern der Welt.⁵⁵ Er ging 1989 aus einer Zusammenfassung der dem ehemaligen sowjetischen Ministerium für Gasindustrie unterstehenden Staatsbetriebe hervor, wobei der frühere Gasminister und spätere russische Regierungschef Viktor Tschernomyrdin eine treibende Kraft war. Im Unterschied zur Ölindustrie wurde die russische Gaswirtschaft nicht in Einzelunternehmen aufgespalten.

Knapp 40% des Grundkapitals der AG befinden sich im Besitz der Russischen Föderation, rund 50% gehören russischen Gesellschaften und Einzelpersonen, rund 10% Ausländern. Ein nicht bekannter Anteil gehört dem früheren bzw. heutigen Management der Gesellschaft.⁵⁶ Gasprom soll außerdem 20% eigene Aktien besitzen.⁵⁷ Die Monopolstellung von Gasprom auf dem russischen Markt wurde 1992 durch Präsidialdekret verankert, wobei ihm, gleichsam in einer hoheitlichen Funktion, die Aufgaben Gasversorgung im Inland und Belieferung der Auslandsmärkte übertragen wurden. Die Vermischung von staatlichem Auftrag und privaten Interessen kennzeichnet das Gebaren von Gasprom bis heute.

Gasproms einziger selbständiger Konkurrent war zeitweilig die Firma Itera, doch gelang es Gasprom, nachdem Rem Wjachirjew im Chefessel von Aleksej Miller abgelöst worden war, diese Konkurrenz weitgehend wieder vom russischen Markt zu verdrängen.⁵⁸

Itera bleibt aber weiterhin auf dem GUS-Markt außerhalb Rußlands aktiv, wo es zum Beispiel turkmenisches Gas kauft und an Georgien verkauft. Warum Gasprom dieses Geschäft sowie andere profitable Transaktionen an Itera abgegeben hat, ist unklar. Ein Grund kann sein, daß Itera auf Bartergeschäfte mit den weitgehend zahlungsunfähigen postsowjetischen Staaten spezialisiert ist. Es wird aber auch vermutet, daß Interessen ehemaliger Gasprom-Angestellter eine Rolle spielten.⁵⁹

Erdgas wird in Rußland auch noch von Ölgesellschaften sowie unabhängigen Gasgesellschaften (z.B. Itera) gefördert. Obwohl diese Lizenzen über 30% der Gasvorräte besitzen, tragen sie nur mit 6–7% zur Gasförderung bei, weil der Gasabsatz zu den geltenden Preisen und Transporttarifen für sie unrentabel ist. Die Perspektiven für die Entwicklung der Gasförderung der Konkurrenten von Gasprom sind allerdings nur günstig, wenn es zu einer Liberalisierung des Gasmarktes kommen sollte. Gegenwärtig bestehen 80% der Gasförderung der Ölgesellschaften aus Begleitgas. Dieses kann in Pipelines nicht mit »trockenem« Erdgas gemischt, sondern muß erst aufbereitet werden. Dafür hat Sibur, eine Gasprom-Tochtergesellschaft, ein Nahezu-Monopol (solange die Ölgesellschaften keine eigenen Gasaufbereitungsanlagen bauen). Die Bedingungen sowie der staatlich festgesetzte Ankaufspreis für Begleitgas machen es für die Ölgesellschaften bislang nicht rentabel, alles Begleitgas produktiv zu verwenden, so daß rund 25% abgefackelt werden.⁶⁰

Noch nicht geklärt ist auch, welche Bedeutung die von Putin in die Diskussion gebrachte »Gasallianz« Rußlands zusammen mit zentralasiatischen Gasexporteuren (insbesondere Turkmenistan) für die künftige Kontrolle von Gasprom durch den russischen Staat haben soll. Jedoch zeichnet sich bereits eine langfristige Bindung Turkmenistans an Rußland ab.

⁵⁵ »Gasprom« (Gazprom) ist die Abkürzung von »Gazovaja promyšlennost'« (Gasindustrie).

⁵⁶ Heiko Pleines/Kirsten Westphal, Rußlands Gasprom. Teil I. Die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft, Köln 31.8.1999 (Berichte des BIOst, Nr. 33/1999), S. 6ff; <http://www.gazprom.ru/rus/billboard/>.

⁵⁷ Operacija na juridičeskom lice [Operation am juristischen Antlitz], in: Opec.ru, 20.1.2003.

⁵⁸ Itera wurde durch Handel mit Erdöl und später mit Erdgas mit den postsowjetischen Staaten groß, angeblich jedoch auch durch »asset-stripping« ehemaliger Gasprom-Manager. Besonders spektakulär waren die Übertragung von Gasprom-Förderrechten an Purgaz und die spätere Rückübertragung der Rechte. <<http://www.rferl.org/nca/features/2001/12/19122001094017.asp>>; <<http://www.cdi.org/russia/johnson/>

6149-11.cfm>; <http://www.iteragroup.com/english/new_design_index1e.htm>.

⁵⁹ Vorwürfe wurden von William F. Browder, CEO [Chief Executive Officer] von Hermitage Capital Management, erhoben; siehe Johnson's Russia List, 22.3.2002, Nr. 11.

⁶⁰ Aton Capital Group, Gasprom. The Sleeping Giant, Moskau, 19.9.2001, S. 8, <<http://www.rusenergy.com/eng/analytics/>>.

Anfang April 2003 haben Gasprom und die turkmenische Gesellschaft Turkmenneftegaz im Rahmen einer zwischenstaatlichen Vereinbarung zwischen Rußland und Turkmenistan einen Erdgasliefervertrag mit einer Laufzeit von 25 Jahren und einem Gesamtvolumen von 2000 Milliarden Kubikmeter (durchschnittlich 80 Milliarden pro Jahr) geschlossen. Anfänglich soll das Liefervolumen gering sein, ab 2010 rund 100 Milliarden Kubikmeter zu betragen. Bis einschließlich 2006 soll der Preis für 1000 Kubikmeter 44 US-Dollar betragen (die Hälfte davon in russischen Warenlieferungen), danach sollen neue Verhandlungen stattfinden bzw. Weltmarktpreise gelten.⁶¹ Ab 2006 sollen auch die 36 Milliarden Kubikmeter Gas, die Turkmenistan an die Ukraine liefert, von Gasprom gekauft werden.⁶²

Turkmenistan fällt damit als selbständiger Anbieter auf dem Weltmarkt aus, was für die Gasversorgung der EU nicht ohne Bedeutung ist. Die russischen Pläne hängen allerdings davon ab, daß die Mittel zur Rekonstruktion und Erweiterung der Gaspipelines von Turkmenistan nach Rußland zur Verfügung stehen. Sollte dies nicht gelingen, könnte wieder eine turkmenische Pipeline nach Westen ins Gespräch kommen.

Der Binnenpreis für Erdgas

Während die staatliche Preiseregulierung für Kohle und Erdöl bzw. Erdölprodukte 1992/1993 abgeschafft wurde, blieb sie für Erdgas sowie für Strom und Fernwärme in Kraft. Als Regulierungsbehörde wurde im Juli 1996 die Föderale Energiekommission der Russischen Föderation eingerichtet (FEK).⁶³ Sie sah ihre Aufgabe zunächst darin, durch Einfrieren der Energietarife die Inflation zu bekämpfen, und gestaltet die Energiepreise (sowie den Zugang zum Gaspipeline-netz) seither in Abstimmung mit der russischen Regierung, wobei sie Rücksicht auf die soziale Lage der Bevölkerung sowie der nachgelagerten Industrien nehmen will. Ihr Vorsitzender, Georgi Kutowoi, seit 1961 im Energieministerium der UdSSR und ab 1982 in der staatlichen Planungsbehörde (Gosplan) der

UdSSR tätig, ist von den Vorteilen einer nur mäßigen Erhöhung der Energiepreise und ihrer Kontrolle durch den Staat überzeugt. Investitionen sollen nach seiner Meinung nicht aus Gewinnen (und damit durch entsprechende Preise) finanziert werden, sondern durch Kredite oder von den Gasprom-Aktionären.⁶⁴ Erdgas wird unter diesen Bedingungen auf dem russischen Binnenmarkt in Rußland nicht wirklich verkauft, sondern zu niedrigen Planpreisen zugeteilt, was unvermeidlich Korruption nach sich zieht und einen aus den Zeiten der Planwirtschaft bekannten Kampf um Zuteilungsquoten verursacht.

Die Deviseneinnahmen und die auf den Auslandsmärkten erzielten Gewinne von Gasprom werden fast vollständig dazu benötigt, die Schulden des Unternehmens zu bedienen, die eher bei 20 Milliarden US-Dollar liegen als bei den offiziell angegebenen 15 Milliarden.⁶⁵ Für Erhaltungs- und Erweiterungsinvestitionen stehen sie damit nicht zur Verfügung. Die russischen Banken fallen als Kreditgeber weitgehend aus, da sie ihre Kreditlimits für Gasprom erreicht haben. Neue Kredite können bei ausländischen Banken nur in begrenztem Umfang aufgenommen werden, da bereits 70% der Exportlieferungen verpfändet sind.⁶⁶ Auf dem Inlandsmarkt fährt der Konzern Schulden ein, statt Geld zu verdienen. Fällt aber der russische Binnenmarkt für Gasprom für die Akkumulation von Investitionsmitteln aus, können für die langfristige Zukunft von Gasprom keine günstigen Prognosen abgegeben werden, was den Konzern für ausländische Investoren uninteressant macht und damit auch diese Kapitalquelle verschließt.

Der russische Binnenmarkt ist bei dem niedrigen Binnenpreis als Absatzgebiet für andere Anbieter, vor allem die russischen Ölfirmen oder ausländische Produzenten aus Kasachstan und Turkmenistan nicht attraktiv, die wegen der Nähe zu den russischen Verbrauchszentren im Süden kostengünstig einen erheblichen Teil des russischen Binnenverbrauchs abdecken könnten. Zwar liefert Itera auch Gas an russische Verbraucher, doch erlöst sie nur 20–25 Dollar pro 1000 Kubikmeter statt 40–70 (Itera beliefert Belarus

61 Igor Tobakov in: <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav041503.shtml>>.

62 Aleksej Grivač/Arkadij Dubnov, »Gazprom« vernulsja v Turkmeniju [»Gazprom« ist nach Turkmenistan zurückgekehrt], in: Vremja novostej, 3.4.2003.

63 Zur Vorgeschichte der FEK siehe Manuela Troschke, Die Energiewirtschaft Rußlands im Transformationsprozeß, München 1998, S. 158–162.

64 Interview mit Georgij Kutowoi in: Ekonomika i žizn', 27.12.2002.

65 Nach Angaben des ehemaligen stellvertretenden Energieministers und Leiters des Instituts für die strategische Entwicklung des Energiekomplexes, Wladimir Milow, bei Aleksej Zajko, Inertnyj gaz [Edelgas], in: Kompanija, 17.3.2003.

66 Julija Novoselova/Dmitrij Sivakov, Bol'saja nužda »Gazproma« [Das große Bedürfnis von Gasprom], in: Ekspert, 23.12.2002.

für 40 Dollar, Armenien für 60 Dollar und Estland für 70 Dollar).⁶⁷

Besonders negativ wirkt sich der niedrige Binnenmarktpreis für Erdgas auf die technologische Entwicklung im Erdgassektor selbst aus. Es besteht kein Anreiz, durch Modernisierung der Förder- und Verarbeitungsanlagen und der Gaskraftwerke Erdgas einzusparen. In Rußland betragen die Verluste bei der Strom- und Wärme Gewinnung aus Erdgas 60%, während in Westeuropa höchstens 20% toleriert werden. Mit technischen Erneuerungen, die eine Preiserhöhung ermöglichen würde, könnten in Rußland 40–100 Milliarden Kubikmeter Erdgas pro Jahr eingespart werden.⁶⁸ Dies erreicht die Größenordnung des gesamten gegenwärtigen Erdgasexports nach Europa (2002: 130 Mrd.).

Ob im Zeitraum bis 2020, wie es die russische Energiestrategie vorsieht, Kohle und Kernenergie tatsächlich ihren Anteil an der Energieerzeugung steigern können, wird daher wesentlich von der Preispolitik auf dem russischen Binnenmarkt abhängen. Durch den niedrigen Gaspreis werden Kohle und Kernenergie vom Binnenmarkt ferngehalten, während der hohe Erdgasanteil stabilisiert wird. Dieser beruht auf dem extrem hohen Eigenverbrauch der Gaswirtschaft zum Betrieb ihrer Anlagen einschließlich der Verluste sowie auf dem hohen Anteil des Binnenverbrauchs von Erdgas, die zusammen 70% der Fördermenge ausmachen.

Während eine staatliche Aufsicht über den Zugang zum Pipelinennetz wegen der dadurch bedingten Monopolstellung des Betreibers gerechtfertigt erscheint, gibt es für die staatliche Regulierung des Gaspreises keine überzeugende Begründung. Die Föderale Energiekommission (FEK) verfolgt mit einem untauglichen Instrument einerseits soziale Ziele (für die die Sozialpolitik im engeren Sinne zuständig wäre) und andererseits fragwürdige industriepolitische Anliegen, wobei sie den Wettbewerb außer Kraft setzt. Sie verhindert durch ihre Tarifgestaltung die Marktöffnung für alle anderen Anbieter außer Gazprom und bevorzugt einige Wirtschaftszweige der Roh- und Grundstoffindustrie (z.B. Metallurgie und Düngemittelherstellung). Dadurch können in Rußland zwar Metalle und Düngemittel zu konkurrenzlos niedrigen Preisen hergestellt und exportiert werden, aber der langfristigen Entwicklung des Landes wird sicher kein Gefallen

getan, weil der wichtige Energiesektor unter erheblichen Verzerrungen leidet.

Daß die regional unterschiedlichen Gaspreise, die 2002 bei 20–25 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter lagen, zu niedrig sind, räumen führende Vertreter der russischen Regierung ein. So sagte der stellvertretende Ministerpräsident Wiktor Christenko am 6. Februar 2002 vor der Duma: »Die Gaspreise werden nach wie vor vom Staat reguliert und künstlich niedrig gehalten, weil man hofft, daß die ›Gaspause‹ die Entwicklung anderer Wirtschaftszweige fördert. Gegenwärtig ist Erdgas um die Hälfte billiger als Kohle und kostet nur 22% des Preises für Schweröl. Die Illusion der unbegrenzten und billigen Energieressourcen konserviert die technische Rückständigkeit der Betriebe, subventioniert nichtproduktive Aufwendungen und fördert die Verschwendung von Energieressourcen. Wir rauben den künftigen Generationen die Energieressourcen.«⁶⁹ Trotz derartiger Einsichten konnte sich die russische Regierung lediglich zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Gaspreises auf dem Binnenmarkt für 2002 um 16,5% und für 2003 sowie 2004 um jeweils 20% entschließen, was bei einer jährlichen Inflation von rund 15% nur eine geringe reale (inflationsbereinigte) Preiserhöhung bedeutet.

Die Erhöhungen der Gaspreise fallen auch deshalb so gering aus, weil sie Öffentlichkeit und Parlament nur schwer zu vermitteln sind. Da die Monopolisten Gazprom, Vereinigte Elektrizitätswerke und Eisenbahn nach wie vor Staatsunternehmen sind, erwartet die Öffentlichkeit von ihrer Preisgestaltung die Beachtung sozialer Belange. Daß dies nicht auf Kosten der Rentabilität und der Investitionsfinanzierung der Unternehmen gehen kann, wird in der Bevölkerung weithin verkannt. Dabei geht es nicht in erster Linie um Preiserhöhungen, die die Bevölkerung treffen. Direkt an die Bevölkerung einschließlich der Kommunal- und Wohnungswirtschaft werden nur rund 15% des in Rußland abgesetzten Gases geliefert, wofür niedrige Preise nach Meinung von Gazprom weiterhin beibehalten werden können. Daß bescheidene Preiserhöhungen für Gas, Strom und Frachttarife der verarbeitenden Industrie entgegenkommen, steht außer Frage, und es kann angenommen werden, daß die Regierung auf die Argumente der Industrie mit Verständnis reagierte. Im russischen Unternehmerverband ist man der Meinung, daß erst 2008 der

⁶⁷ Interview mit dem Chef von Itera, Igor Makarov, in: Gas Matters, November 2002, S. 12–16, <<http://www.gas-matters.com/pdfs/gm.pdf>>.

⁶⁸ Bericht über das Treffen von Vertretern der Regionen und Gazprom, in: *Gazovaja promyšlennost'*, 3.4.2002.

⁶⁹ Stenogramm der Plenarsitzung der Staatsduma, 6.2.2002, Vormittagssitzung, <<http://wbase.duma.gov.ru/steno/nph-sdb.exe>>.

Binnenpreis für Erdgas auf 42 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter erhöht werden sollte.⁷⁰

Die Preisgestaltung für Erdgas auf dem russischen Markt stellt geradezu ein Paradebeispiel für eine verfehlte staatliche Preispolitik dar, die zuviel Rücksicht auf enge Gruppeninteressen nimmt. Sie wird, wenn sie fortgeführt wird, weitreichende negative Konsequenzen für die Entwicklung der russischen Energiewirtschaft haben. Ohne schnelle Freigabe des Erdgaspreises auch auf dem russischen Binnenmarkt können die in der Energiestrategie vorgesehenen Produktions- und Exportziele voraussichtlich nicht erreicht werden, die ohnehin bescheiden angesetzt sind.⁷¹ Umgekehrt wird bei Beibehaltung des niedrigen Erdgaspreises keine Umlagerung auf andere Energieträger erfolgen. Somit ist in den kommenden Jahren eine »Gaskrise« nicht auszuschließen, die allerdings dann die erforderlichen Preiskorrekturen erzwingen würde.

Die niedrigen russischen Gaspreise stellen neben den ebenfalls niedrigen Strompreisen Rußlands Beitritt zur WTO in Frage, weil EU und Weltbank dem nur zustimmen wollen, wenn der russische Inlandspreis auf mindestens 35–40 US-Dollar angehoben wird. Andererseits ist der russische Unternehmer- und Industriellenverband gegen einen WTO-Beitritt, wenn damit die Abschaffung des Vorzugstarifs für russische Industriekunden verbunden ist. Vor allem die Düngemittelproduktion, die Baumaterialproduzenten sowie die Stromerzeuger wären von einer Erhöhung des Erdgaspreises stark betroffen, während die sonstige Industrie nur mit mäßigen Kostensteigerungen zu rechnen hätte. Daß sich die russische Verhandlungsseite gegen die WTO-Forderungen wehrt, hat allerdings auch damit zu tun, daß man die Festschreibung von Verpflichtungen fürchtet, die dann zu Streitfällen führen könnten.⁷²

Aus einer Studie, die im Auftrag des russischen Energieministers Igor Jussufow von der Boston Consulting Group durchgeführt wurde, geht hervor, daß eine Anhebung des Binnenpreises für Erdgas auf

50 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter die Bevölkerung nur gering belasten würde und für die Gesamtwirtschaft erhebliche positive Effekte hätte. Die Modellberechnung ergibt, daß die Auswirkungen auf die Inflation mit rund 2% zusätzlicher Preissteigerung gering sein werden, insbesondere wenn parallel zu der Preiserhöhung Maßnahmen wie die Einführung von Zählleinrichtungen ergriffen werden, um den Gasverbrauch zu verringern. Aus Erfahrungen in Polen läßt sich ableiten, daß der Gasverbrauch der Bevölkerung um 30% zurückginge. Dadurch könnte die Exportkapazität um 20% steigen. Ein erhöhter Gaspreis würde auch in der Elektrizitätswirtschaft zu einer Substitution von Gas durch Kohle führen und dadurch weitere 15 Milliarden Kubikmeter Gas für andere Verwendungen freimachen. Umsätze und Gewinne der Kohlewirtschaft würden entsprechend steigen.⁷³

Reformvorhaben

Während unter Präsident Jelzin der Staat seine Kontrollrechte faktisch nicht ausübte, nimmt er unter Putin erheblichen Einfluß auf die Geschäftspolitik von Gasprom. Man kann seit Putins Amtsantritt, zumindest was die Gaswirtschaft betrifft, von einer schleichenden Renationalisierung des Energiesektors sprechen.⁷⁴ Es gibt Pläne, den Staatsanteil auf 51% anzuheben, um diese Einflußnahme auch rechtlich abzusichern.⁷⁵ Dahinter steht offenbar der Wunsch, mit Gasprom staatliche Industrie- und Sozialpolitik zu betreiben. Gleichzeitig gibt es Bestrebungen, den Markt für Gasprom-Aktien zu liberalisieren, indem Ausländern gestattet wird, die bislang nur in Rußland gehandelten Aktien frei zu erwerben (und nicht wie bisher unter Einschaltung russischer Strohmannen).⁷⁶

Alle vorausgegangenen Versuche von Reformern wie Jegor Gajdar und Boris Nemzow, auch in der Gaswirtschaft Wettbewerbsverhältnisse einkehren zu lassen, scheiterten an der starken Verankerung des Konzerns in der russischen Politik. Nachdem die Position des Konzerns 1999 ein weiteres Mal gesetzlich

⁷⁰ Ekaterina Kravčenko, »Gazprom ne tronut'« [»Gasprom nicht antasten«], in: Finansovye izvestija, 19.12.2002.

⁷¹ In der im Mai 2003 in der Regierung diskutierten Fassung der Energiestrategie sind eine Steigerung der Erdgasförderung im Zeitraum 2000/2020 um 25% und eine Steigerung des Erdgasexports um 26% vorgesehen; s. <www.mte.gov.ru/docs/32/103.html>.

⁷² Peter Fischer, Rußlands WTO-Beitritt zu welchem Preis?, in: Neue Zürcher Zeitung, 8.4.2003, S. 17; Hishow, Rußlands Beitritt zur WTO [wie Anm. 5].

⁷³ <<http://hermitagefund.com/news/article.html?id=183>>.

⁷⁴ Fiona Hill/Florence Fee, Fueling the Future. The Prospects for Russian Oil and Gas, in: Demokratizatsiya, 4/2002, S. 462–487, <http://www.brook.edu/dybdocroot/views/papers/hillf/200205_demokratizatsiya.pdf>.

⁷⁵ Opec.ru, 20.1.2003.

⁷⁶ Irina Reznik, Gazpromu predloženo »raskulačit'sja« [Gasprom ist nahegelegt worden, sich zu »entkulakisieren«], in: Vedomosti, 20.1.2003.

bestätigt worden war, gab auch der IWF sein Drängen auf Reformierung des Gasbereichs auf. Damit ist Gasprom das bedeutendste russische Staatsunternehmen geblieben, dessen Geschäfts- und Personalpolitik nicht marktwirtschaftlichen Kriterien unterliegt, sondern Rücksicht auf (nicht klar formulierte) staatliche bzw. volkswirtschaftliche Interessen nimmt. Daß der Beinahe-Monopolist auch gleichzeitig eigene Interessen seiner Branche verfolgt, kann unterstellt werden.

Aus Sicht des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel (Gref-Ministerium) soll die Reform der Gaswirtschaft zunächst damit beginnen, daß das Pipelinennetz sowie die Verteiler-(Dispatcher-)Zentrale selbständige Einheiten werden, jedoch sollten die neuen Gesellschaften im Eigentum und unter der Kontrolle von Gasprom bleiben. Welchen Effekt die Maßnahme haben soll, die eher auf eine Reorganisation als auf eine Reform hinausläuft, ist nicht ohne weiteres klar. Gasprom selbst opponierte heftig gegen diese nicht sehr weitgehenden Pläne und fand zunächst auch Präsident Putins Unterstützung.⁷⁷ Auch Präsidentenberater Andrei Illiaronow sprach sich gegen eine Teilung des Konzerns aus.⁷⁸ Im Februar 2003 kam es zu einer gewissen Annäherung der Standpunkte. Der stellvertretende Minister des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel, Andrej Scharonow, bestand darauf, daß die Undurchsichtigkeit der Preisbildung und der Kostenstrukturen beim Leitungstransport des Gases nur beseitigt werden könne, wenn die Pipelines und die Verteilerzentrale vom Konzern abgetrennt werden. Gleichzeitig müsse auch den von Gasprom unabhängigen Gasproduzenten ein gleichberechtigter Zugang zum Leitungsnetz gewährt werden. Scharonow sprach sich aber auch für die Beibehaltung langfristiger Lieferverträge und eine schrittweise Erhöhung des Inlandspreises für Gas aus, was den Interessen von Gasprom entgegenkommt, und hielt einen Gaspreis von 33–46 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter für angemessen.

Gasprom-Vorstandsmitglied Aleksandr Rjasanow skizzierte einen Übergang zu einem freien Gasmarkt in drei Schritten bis 2010. Noch 2003 sollen 5% des Gases auf dem Inlandsmarkt zu freien Preisen verkauft werden, was die Regierung allerdings noch genehmigen muß. Bis 2006 solle der Anteil des freien Gasverkaufs erhöht und gleichzeitig die Tarife des Leitungstransports vereinheitlicht werden, womit die bestehende Diskriminierung der freien Produzenten beseitigt wäre. Bis 2008 sollten diesen auch Möglichkeiten für den Export nach Europa eingeräumt werden. Ab 2010 solle dann ein gänzlich freier Gasmarkt entstehen, was frei ausgehandelte Inlandspreise ebenso einschließt wie volle Rechte für den Export nach Europa auch für andere Produzenten als Gasprom.⁷⁹ Ob sich Rjasanow mit diesen Vorstellungen innerhalb von Gasprom durchsetzen kann, ist allerdings noch nicht abzusehen.

Ein Erfolg der Reform der Gaswirtschaft wird wohl davon abhängig sein, wie die Regelungen im einzelnen ausfallen und wie schnell die Umsetzung vorankommt. Von Gasprom selbst kann nach den bisherigen Erfahrungen kein Enthusiasmus für die Aufgabe seiner Monopolstellung erwartet werden, obwohl diese das Unternehmen zunehmend in die Krise führt. Es bleibt abzuwarten, ob die russische Regierung ihre Kapitalmehrheit dazu nutzt, die volkswirtschaftlich notwendigen Reformen bei Gasprom durchzusetzen.

⁷⁷ Dies., Putin pritormozil gazovuju reformu [Putin hat die Gasreform abgebremsst], ebd., 15.1.2003; Michal Lelyveld, Moscow Shows No Signs of Reforming Gazprom, in: RFE/RL, 17.1.2003, <<http://www.rferl.org/nca/features/2003/01/17012003154009.asp>>.

⁷⁸ Auf einer Konferenz des Föderationsrats am 18.12.2002 im Kreml sprach sich Illiaronow sowohl gegen eine Zerschlagung von Gasprom als auch gegen eine Erhöhung der Strompreise aus und verlangte eine gründliche Überarbeitung der russischen Energiestrategie; siehe [o.V.] Tol'ko pervyj šag [Nur ein erster Schritt], in: Gazovaja promyšlennost', 25.12.2002.

⁷⁹ Aleksej Grivač, Gazprom idet navstreču [Gasprom kommt entgegen], in: Vremja novostej, 21.2.2003.

Die Reform der staatlichen Elektrizitätswirtschaft

Ausgangslage

Die russische Elektrizitätswirtschaft hat sich ebenso wie die Gaswirtschaft noch nicht weit von der Struktur entfernt, die zu Zeiten der Sowjetunion im Bereich des entsprechenden Ministeriums bestand.

Der russische Elektrizitätssektor besteht aus vier Komponenten:⁸⁰

- ▶ Holdinggesellschaft Vereinigte Energiesysteme (UES);⁸¹
- ▶ Hochspannungsnetz einschließlich Dispatcher (Abfertigungszentrale) und Stromgroßhandel FOREM, beide im Besitz von UES;
- ▶ 74 regionale Elektrizitätsgesellschaften (Energos), darunter 72 im Teilbesitz von UES;
- ▶ 9 zivile Kernkraftwerke, die über Rosenergoatom dem Ministerium für Atomenergie unterstellt sind.

Das Hochspannungsnetz verbindet fast alle russischen Elektrizitätsnetze und kann daher, gesteuert von der zentralen Dispatcherbehörde, regionale Ungleichgewichte zwischen Elektrizitätserzeugung und -bedarf ausgleichen. Etwa 30% des Stroms werden über den russischen Großhandelsmarkt (FOREM) geliefert, während 70% die Regionalgesellschaften zur Verfügung stellen.⁸² FOREM verknüpft große Stromerzeuger einschließlich der Kernkraftwerke mit Großabnehmern für Elektrizität, darunter die Eisenbahn und das Militär. Dieser Großhandelsmarkt ist allerdings mehr eine Verteilerzentrale für Elektrizität und stellt noch kein Element für die Reform der Elektrizitätswirtschaft dar.

⁸⁰ Die folgende Darstellung basiert weitgehend auf Henry Lee/Philip Voroboyov/Christiane Breznik, *Entering Russia's Power Sector. Challenges in Creating a Credible Carbon Trading System*, Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University, Juni 2001, <<http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/Library.nsf/enrp/LeeBreznik>>; *International Energy Agency*, *Russia Energy Survey 2002*, russische Fassung: *Énergetičeskaja Politika Rossii. Obzor 2002* [Die Energiepolitik Rußlands. Übersicht 2002], <www.iea.org/public/studies/russia02.htm>.

⁸¹ UES (russ. EES) bedeutet Vereinigte Energiesysteme (United Energy Systems bzw. Edinye énergetičeskie sistemy).

⁸² FOREM steht für Federal'nyj optovoj ryok élektričeskoj moščnosti (Föderaler Großhandelsmarkt elektrischer Kapazitäten).

Die russische Elektrizitätswirtschaft wird vom Stromgiganten UES beherrscht, der 239 Tochtergesellschaften besitzt. Davon sind 72 regionale Gesellschaften, 36 Kraftwerke, 57 Forschungsinstitute, 9 Banken, 64 Firmen aus dem produzierenden Bereich; dazu gehören weiterhin die Dispatcherzentrale und ein Versicherungsunternehmen. Die Regionalgesellschaften befinden sich im Besitz von UES, regionalen Instanzen sowie privaten (vor allem russischen) Unternehmen.

UES selbst gehört zu 52,5% dem russischen Staat, zu 34% Ausländern und zu 14% russischen Unternehmen und Einzelpersonen. UES ist das größte Elektrizitätsunternehmen der Welt, jedoch nach Meinung von Fachleuten auch das ineffizienteste.⁸³ Der Elektrizitätssektor ist mit seinen rund 900 000 Mitarbeitern personell überbesetzt, arbeitet ineffizient und hat einen hohen Nachholbedarf an Investitionen.⁸⁴ Die behördliche Preiskontrolle mit ihrer Kostenaufschlagskalkulation schafft keine Anreize für Kostensenkungen. Wegen der behördlich zugestandenen niedrigen Rentabilität fehlen die Finanzmittel für Investitionen. Politische Einflußnahme führt dazu, daß einflußreiche Großkunden bevorzugt mit billiger Elektrizität beliefert werden.

Die Kapazität der russischen Elektrizitätswirtschaft umfaßt rund 215 GW und ist damit rund doppelt so groß wie die deutsche (120 GW), dagegen etwas geringer als die Chinas und Japans, während die USA eine viermal so große Stromerzeugungskapazität aufweisen. Bezogen auf die Bevölkerung (Rußland: 144 Millionen) entspricht die Stromerzeugungskapazität in Rußland in etwa der deutschen Relation. Zwei Drittel der Kapazität stellen konventionelle Wärmekraftwerke bereit (die mit Kohle, Erdöl, Erdgas oder Torf arbeiten), rund 20% Wasserkraftwerke und rund 15% Kernkraftwerke. Rußland verfügt damit über beträchtliche Wasserkraftwerkskapazitäten, während der Anteil der Kernenergie vergleichsweise gering ist. Der Nordwesten Rußlands wird weitgehend von Kernkraftwerken versorgt, während in Zentralrußland

⁸³ Andrew Jack, Chubais Looks to Transform UES, in: *The Financial Times*, 5.2.2003, S. 17.

⁸⁴ Der Wirkungsgrad bei der Stromerzeugung beträgt 38–39%, da überwiegend veraltete Wärmekraftwerke zum Einsatz kommen; siehe T. Sabirсанов, in: *Ékspert*, 21.10.2002.

(Uralgebiet) Erdgas und in Ostsibirien Wasserkraft dominieren. Im Fernen Osten wird vor allem Kohle eingesetzt.

Tabelle 1
Bruttostromerzeugung nach Energieträgern (Prozent)
im Jahr 2000

	Rußland	EU 15	Deutschland
Kohle	17	26	51
Erdgas	42	18	9
Erdölprodukte	7	6	1
Wasserkraft	18	12	5
Kernenergie	15	33	30
Andere	1	5	4

Quellen: *International Energy Agency* (Hg.), *Russia Energy Survey 2002*, Tab. 8.3, *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (Hg.), *Energie Daten 2002*, Berlin 2002, S. 29; *European Commission*, *European Union Energy & Transport in Figures 2001*, Tab. 2.4.1, <http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/energy_electricity/generation.html>.

Die russischen Wärmekraftwerke werden zu 65% mit Erdgas, zu 25% mit Kohle und zu 10% mit Erdöl betrieben. Die Vergleichszahlen für Deutschland (2001) lauten: Erdgas 15%, Kohle 81%, Erdöl 1%, andere 3%.⁸⁵ Diese Struktur des Energieträgereinsatzes mit ihrem ungewöhnlich hohen Erdgasanteil entstand in den siebziger und achtziger Jahren keineswegs aus ökologischen Überlegungen, sondern war Resultat einer unter Breschnew erfolgten strategischen Weichenstellung, als man für eine Übergangszeit den Erdgaseinsatz in der Stromerzeugung forcieren wollte, um Zeit für den Ausbau der Kernenergie sowie die Modernisierung der Kohlewirtschaft zu gewinnen.

In der Elektrizitätswirtschaft beträgt der Teil der Anlagen, die ihre normale technische Lebensdauer überschritten haben, 50%. Bei der Elektrizitätserzeugung aus Erdgas werden Turbinen mit einem Wirkungsgrad von 30–35% eingesetzt. Ihr Ersatz durch moderne Turbinen mit einem Wirkungsgrad von 56–60% würde pro Jahr 40 Milliarden Kubikmeter Erdgas einsparen, das sind 29% der vom russischen

Elektrizitätskonzern zur Stromerzeugung verbrauchten 140 Milliarden Kubikmeter.⁸⁶

Die noch aus der Sowjetzeit stammende Kapazität zur Stromerzeugung wird nicht ausgelastet, da die Nachfrage nach Elektrizität seit Anfang der neunziger Jahre um etwa 15% zurückgegangen ist, während die Kapazitäten konstant blieben. Allerdings sind die vorhandenen Anlagen stark renovierungsbedürftig und es müssen in absehbarer Zeit auch neue Kapazitäten errichtet werden, da ein Teil der Anlagen ab 2005 seine technische Lebensdauer erreicht haben wird.

Reguliert wird der Elektrizitätssektor auf nationaler Ebene von der Föderalen Energiekommission und dem Energieministerium. Ob das Preisniveau für Strom in Rußland im Durchschnitt angemessen ist, ist umstritten. Dagegen scheint die Über-Kreuz-Subventionierung der privaten Haushalte durch die industriellen Stromabnehmer nicht gerechtfertigt zu sein. Im Jahr 2002 bezahlten große russische Industriebetriebe – bei starken regionalen Abweichungen – im Durchschnitt 0,8 Rubel pro Kilowattstunde, private Abnehmer dagegen 0,4 Rubel, obwohl die Belieferung der Industrie über Hochspannungsleitungen billiger erfolgen kann als die der privaten Haushalte über das Niederspannungsstromnetz.⁸⁷

Reformvorhaben

Seit Anatoli Tschubais 1998 die Leitung von UES übernahm, sind einige Teilreformen verwirklicht worden. Die Bezahlung durch Tauschwaren (Barter) konnte fast vollständig abgeschafft werden. Damit verbesserte sich auch die Liquidität des Unternehmens erheblich und eine Quelle der Korruption wurde beseitigt. Die interne Rechnungslegung wurde modernisiert. Als Hauptaufgabe für die Zukunft sieht Tschubais die Entflechtung und Privatisierung des Konzerns an, da nur auf diese Weise Wettbewerb in die Elektrizitätswirtschaft einziehen könne.

Die Reform der Elektrizitätswirtschaft erreichte 2002 mit der Einbringung eines Gesetzespakets der Regierung in die Duma eine entscheidende Phase. UES soll in vier Teile aufgespalten werden.⁸⁸ Das Hoch-

⁸⁶ Reforme nužno soderžanie, a ne igra ciframi [Die Reform braucht Inhalt und keine Zahlenspiele], in: *Rossijskaja gazeta*, 23.1.2003.

⁸⁷ Interview mit Anatolij Tschubais, in: *Èxpert*, 16.12.2002.

⁸⁸ Der Anteil des russischen Staates an UES beträgt rund 53%, während internationale Investoren zwischen 25% und 30% halten. Der größte russische Anteilseigner ist Hermitage

⁸⁵ *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (Hg.), *Energie Daten 2002*, Berlin 2002, S. 29.

spannungsstromnetz und der Systemoperator (mit Dispatcherfunktionen) sollen staatlich bleiben, die Stromerzeugung und die Stromversorgungsgesellschaften dagegen privatisiert und dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Auf diese Weise soll ein regionenübergreifender Handel mit Elektrizität entstehen. Dies soll langfristig zu einer Absenkung der Tarife führen, die jedoch zunächst erhöht werden müssen. Die Muttergesellschaft soll 2004 aufgelöst und ihre Aktien auf ihre Nachfolgegesellschaften übertragen werden, von denen die Föderale Netzgesellschaft (FSK) die bedeutsamste ist.

Gegen die sechs Reformgesetzentwürfe der Regierung opponierten die linken Parteien (Kommunistische Partei, Agrarier). Auch aus den Regionen kamen Bedenken, weil die Regionalpolitiker dadurch, daß sie nicht mehr wie bisher bei der Zuteilung von Strom an Großunternehmen beteiligt werden können, das Schwinden ihres Einflusses fürchteten. Die Bedenken der Minderheitsaktionäre wurden vor allem von Grigori Jawlinski vorgetragen: Man befürchtet, daß es – nach bekanntem Muster – zu einem Ausverkauf von wertvollem Staatsvermögen zu Schleuderpreisen an der Regierung nahestehende Geschäftskreise kommen könnte.⁸⁹ Während die großen industriellen Stromverbraucher wie die Aluminiumerzeugung, die sonstige Metallurgie, die chemische Industrie und die Erdölindustrie sehr am Erwerb von Elektrizitätskraftwerken interessiert sind, um weiterhin von niedrigen Stromkosten profitieren zu können, fürchteten vor allem die Minderheitsaktionäre von UES, beim Privatisierungsvorgang benachteiligt zu werden. Eine besondere Rolle spielten die regionalen Bürokratien bzw. Eliten, die um ihren Einfluß auf die regionalen Elektrizitätsunternehmen kämpften. Sie haben einen Teilerfolg dadurch erzielt, daß der ursprüngliche Regierungsentwurf, der eine streng zentralistische Konzeption beinhaltete, abgemildert wurde. Die bestehenden regionalen Energieversorger sollen zwar getrennte Unternehmen für Stromerzeugung und -verteilung bilden müssen, sie sollen jedoch nicht aufgelöst werden. Ihre Preissetzung wird von einer föderalen Agentur kontrolliert und kann daher künftig nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang zur Subventionierung von lokalen Betrieben genutzt werden.⁹⁰

Capital Management mit rund 10%; nach: Th. Raphael, Mother of All Reforms, in: The Wall Street Journal, 18.10.2002, S. 8.

⁸⁹ Beispiele für bereits erfolgte Vermögensübertragungen von UES an Tochtergesellschaften finden sich ebd.

⁹⁰ Christian Ganske, The Impact of Putin's Regional Policy on

Um Bevölkerung und Wirtschaft vor ungerechtfertigten und häufigen Tarifierhöhungen zu schützen, nahm die Duma bereits im September 2002 ein Gesetz über die staatliche Regulierung der Tarife für Elektrizität und Fernwärme an. Demnach müssen die Höchstgrenzen der Tarife in den entsprechenden föderalen und regionalen Budgetgesetzen im Vorhinein fixiert werden und die Überschreitung dieser Höchstgrenzen ist nur auf gesetzlichem Wege möglich.

Zu einer heftigen Auseinandersetzung über die Reformpläne kam es Mitte November 2002 auf dem 6. Harvard-Symposium über Investitionen in Rußland.⁹¹ Nachdem sich bereits das UES-Direktoriumsmitglied Alexander Branis kritisch zu den verschiedenen Plänen der Konzernleitung geäußert hatte, ging Präsidentenberater Illarionow offen zum Angriff über. Er verwies auf den Kurssturz der Aktie des Konzerns im Gegensatz zum allgemeinen Kursanstieg an der Moskauer Börse und warf der Unternehmensleitung vor, ein Supermonopol errichten und politischen Einfluß anstreben zu wollen.⁹² Präziser formulierte Illarionow seine Vorwürfe in einem Interview: Er wirft der Unternehmensleitung vor, daran schuld zu sein, daß die Elektrizitätserzeugung seit 1997 nicht angestiegen sei, während die Beschäftigung stieg und somit die Arbeitsproduktivität sank.⁹³ Illarionows Vorwürfe an die Adresse seines Erzfeindes Tschubais erscheinen jedoch als wenig begründet: Zumindest seit 1999, also ein Jahr nach dem Amtsantritt von Tschubais, stieg die Elektrizitätserzeugung bei UES, während die Beschäftigung abnahm.⁹⁴

Schließlich konnte nach erheblichen Auseinandersetzungen das Gesetzespaket im Februar 2003 in zweiter und dritter Lesung in der Duma verabschiedet werden.⁹⁵ Die neuen Gesetze geben der Elektrizitätswirtschaft erstmals eine eigene gesetzliche Grundlage. Allerdings sind sie noch wenig präzise, denn für die

the Partial Economic Reform in Russia's Regions, unveröff. Manuskript, Birmingham 2002; OECD, Economic Survey 2001/2002. Russian Federation, Paris 2002.

⁹¹ <<http://www.usris.org/>>.

⁹² M. Trudoljubov, Šou dlja izumlennych investorov [Show für erstaunte Investoren], in: Vedomosti, 18.11.2002. Vor Illarionows Auftritt war A. Tschubais bereits abgereist, weswegen sein Stellvertreter S. Dubinin zur Zielscheibe Illarionows und von diesem als »professioneller Lügner« bezeichnet wurde.

⁹³ Vedomosti, 21.11.2002.

⁹⁴ Geschäftsbericht von RAO EES, <<http://www.rao-ees.ru/reporting/reports/report2001/1.htm>>.

⁹⁵ Föderales Gesetz »Über die Elektroenergetik«, in: Rossijskaja gazeta, 1.4.2003. Die anderen Gesetze des »Energiepakets« sind veröffentlicht in: Rossijskaja gazeta, 29.3.2003.

Einführung von Konkurrenzmechanismen wird nur ein Orientierungsdatum (1.7.2003) angegeben und das Reformmodell wird nur grob umrissen. Die Frage, ob die unvermeidlichen Tarifsteigerungen angemessen ausfallen und ob es zu einem Zustrom von Investitionen in den Sektor kommt, ist damit noch nicht beantwortet.⁹⁶

Nachdem Präsident Putin die sechs Reformgesetze unterzeichnet hat und damit die legislativen Barrieren aus dem Weg geräumt sind, macht sich UES unter Führung von Tschubais an die Ausformulierung der Details. Dazu legte das Unternehmen im April 2003 unter dem Namen »5 + 5« eine Konzeption vor (der Name soll auf die fünf Reformjahre 1999–2003 sowie auf die weitere Reformperiode 2004–2008 verweisen). Der Kern des Reformvorhabens ist durch die gesetzlichen Regelungen bestimmt. Es geht um die Abschaffung der vertikal integrierten Elektrizitätsgesellschaft und ihre Aufspaltung in selbständige Gesellschaften für die Erzeugung, die Weiterleitung und den Absatz von Strom sowie um die Ausgliederung der Dispatcherzentrale und von Reparaturabteilungen. Die Strompreise werden schrittweise liberalisiert, beginnend mit einem freien Stromhandel ab Mitte 2003, der bis zu 15% der Stromerzeugung umfassen soll. Ab 2006 soll der Großhandel mit Strom gänzlich liberalisiert sein und 2008 sollen auch die Strompreise für die Bevölkerung freigegeben werden.

⁹⁶ Ekaterina Vasil'čenko, *Energetiki polučili paket rynočnych zakonov* [Die Energetiker haben ein Paket mit Marktgesetzen bekommen], ebd., 1.4.2003.

Die Auswirkungen

Die im folgenden dargestellten Auswirkungen gehen entweder von einem Gelingen der geplanten Reformen aus (Kommunale und Wohnungswirtschaft, Eisenbahn, Elektrizitätswirtschaft) oder es wird der Zustand dargestellt, der sich bei Fortsetzung des Reformwiderstands ergibt (Transneft, Gaswirtschaft).

- ▶ *Kommunale und Wohnungswirtschaft:* Die Reform bedeutet eine allmähliche Überführung dieses Zweiges aus der Sphäre der staatlichen Vorsorge in privatwirtschaftliche Verhältnisse, wodurch der bislang stark defizitäre Sektor rentabel und für private Investitionen attraktiv zu werden verspricht. In den bestehenden staatlichen Strukturen wird die Beschäftigung abgebaut, dafür werden in privaten Unternehmen, welche die Aufgaben der kommunalen Betriebe übernehmen, neue Arbeitsplätze entstehen. Davon können auf mittlere Sicht – ohne daß genaue Zeiten und Daten angegeben werden können – gewisse Wachstumsimpulse erwartet werden. Außenwirtschaftliche Effekte resultieren aus dem Zustrom von Auslandskapital, vor allem aber daraus, daß eingespartes Erdöl und Erdgas zusätzlich für den Export zur Verfügung stehen.
- ▶ *Eisenbahn:* Durch die Privatisierung der staatlichen Bahn kann Privatkapital in den Sektor strömen und damit die dringend erforderliche Erneuerung des Kapitalstocks finanziert werden. Als Folge der Reformen werden im Eisenbahnbereich 500 000 Arbeitsplätze abgebaut, jedoch 400 000 Arbeitsplätze im Maschinenbau und in der Bauwirtschaft neu entstehen. Im Frachtbereich sowie beim Personentransport über weite Entfernungen erwartet man die Entwicklung von Wettbewerbsverhältnissen. Dies, hofft man, könnte längerfristig zu einer Senkung der Transporttarife führen. Bei erfolgreicher Reform werden sich positive Wachstumsimpulse einstellen. Die Eisenbahn wird als Verkehrsmittel im Transportbereich attraktiver bzw. ihre im internationalen Vergleich starke Stellung halten können, was positive Auswirkungen auf den Außenhandel nach sich zieht.
- ▶ *Transneft:* Bis auf weiteres ist keine Änderung des Zustandes staatlicher Kontrolle über das Erdölpipelinennetz absehbar. Wirtschaftlich fragwürdige Maßnahmen wie die Blockade von Ventspils oder die

Verweigerung des Baus einer Pipeline nach Murmansk sind als wachstumshemmend zu bewerten, weil die Ausweitung des Erdölexports und damit die gesamte Entwicklung der Erdölwirtschaft, die in Rußland vor allem über den Export Expansionspotential hat, verzögert wird. Diese Maßnahmen, für die nur mangelhafte Begründungen gegeben wurden, sind kennzeichnend für Relikte planwirtschaftlichen und obrigkeitsstaatlichen Denkens in Teilen der russischen Administration, die in erheblichem Gegensatz zu dem vor allem unter Putin oft beschworenen Ziel einer Begrenzung des Staates auf ordnende Funktionen steht.

- ▶ *Gaswirtschaft:* Da wesentliche Entscheidungen über die Neugliederung des Gaskonzerns sowie über die Preispolitik auf dem Erdgassektor noch nicht gefallen sind, können nur Aussagen über eine Entwicklung getroffen werden, die den Status quo fortbeschreibt, was allerdings nicht unwahrscheinlich ist. Eine nur langsame Erhöhung des Binnenpreises für Erdgas würde dazu führen, daß die Finanzlage des Gaskonzerns Gazprom für viele Jahre angespannt bleibt. Dadurch würde sich der Zeitpunkt für die Erschließung neuer Großvorhaben weiter als geplant in die Zukunft verlagern, was die Förderkapazität und damit auch die Exportkapazität begrenzen wird. Sowohl die Exporterlöse als auch die Einnahmen des Staatshaushalts fielen auf Jahre hinaus niedriger aus als im Falle einer rascheren Preiserhöhung. Durch den mangelnden Anreiz zur Substitution von Erdgas durch Kohle wäre die Modernisierung der russischen Kohlewirtschaft gehemmt. Bei einer fortgesetzten Weigerung von Gazprom, das Pipelinenetz anderen Anbietern zu gleichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen, würde die Entwicklung des Gassektors in Rußland insgesamt stagnieren, zumal unter diesen Bedingungen auch nicht mit einem raschen Zustrom von Auslandskapital in die Gaswirtschaft zu rechnen wäre.
- ▶ *Elektrizitätswirtschaft:* Die absehbare weitreichende Umgestaltung des Elektrizitätssektors wird Investitionen aus dem In- und Ausland anziehen und mehr Wettbewerb einkehren lassen. In der Anfangsphase ist mit Tarifsteigerungen zu rechnen,

Tabelle 2
Stand der Reformen und Auswirkungen

	<i>Kommunale und Wohnungs- wirtschaft</i>	<i>Eisenbahn (MPS)</i>	<i>Erdölpipelines (Transneft)</i>	<i>Gaswirtschaft (Gasprom)</i>	<i>Elektrizitäts- wirtschaft (UES)</i>
<i>Reformelemente</i>					
Zerlegung	beabsichtigt	beabsichtigt	nicht vorgesehen	vorgeschlagen	beabsichtigt
Privatisierung	ja	ja	bislang nicht vorgesehen	teilweise erfolgt, Tendenz zur Re- nationalisierung	beabsichtigt
Preiskonkurrenz / Preisliberalisierung	ja	ja	bislang nicht vorgesehen	nur Export- preise, auf dem Binnenmarkt erst ab 2010	ja
<i>Gesetzliche Grundlagen</i>	2003 verabschiedet	2003 verabschiedet	noch nicht behandelt	noch in der Diskussion	2003 verabschiedet
<i>Zeitplan</i>					
Beginn	2005	2003	offen	offen	2003
Ende	offen	2010	offen	offen	2008
<i>Wirkungen</i>					
Wachstumseffekt	gering	positive Wachstums- anreize	Status quo negativ	bei Status quo negativ, bei erfolgreicher Reform positiv	positive Wachstums- anreize
Inflationseffekt	gering	nicht zu erwarten	keiner	bei starker Erhöhung des Erdgaspreises rund 2% im Jahr	gering
Beschäftigungseffekt	Umschichtung	Umschichtung	nicht von Bedeutung	nicht von Bedeutung	Umschichtung
Außenhandel	positiv durch Senkung des Binnenverbrauchs von Gas und Strom	positiv durch Verbesserung des Transport- systems	Status quo negativ	negative Auswirkung, solange der niedrige Binnenpreis besteht. Bei Preisliberali- sierung starke Exporteffekte	Stromexport wird begünstigt, zusätzliches Erdöl und Erdgas kann exportiert werden

die sowohl die Bevölkerung treffen als auch die Großabnehmer von Elektrizität. Durch die Anregung von Investitionen sind positive Wachstums-

wirkungen zu erwarten, außerdem Impulse für den Stromexport nach Europa. Durch den Minderverbrauch von Erdöl und Erdgas in erneuerten Anla-

gen wird zudem das Exportpotential dieser Energieträger erhöht.

Wie sich zeigt, werden von den Reformen insgesamt positive Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum ausgehen, während nur geringe Preissteigerungen zu erwarten sind (s. Tabelle 2). Größere Auswirkungen auf die Beschäftigung sind ebenfalls nicht zu erwarten. Für den Außenhandel jedoch erweitern sich die Spielräume, besonders wenn auch die Reform von Transneft zustande kommt und der Binnenpreis für Erdgas liberalisiert wird.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
FEK	Föderale Energiekommission (Federal'naja energetičeskaja komissija)
FGUP	Föderale staatliche Einheitsbetriebe (Federal'nye gosudarstvennye unitarnye predprijatija)
FKP	Föderale Regiebetriebe (Federal'nye kazennye predprijatija)
FOREM	Föderaler Großhandelsmarkt für Strom (Federal'nyj optovyy rynok električeskoj moščnosti)
FSK	Föderale Netzgesellschaft (Federal'naja setevaja komissija)
MPS	Ministerium für Verkehrswege (Ministerstvo putej soobščenijs)
RAO	Russische Aktiengesellschaft (Rossijskoe akcionernoe obščestvo)
RŽD	Russische Eisenbahnen (Rossijskie Železnye dorogi)
UES	Vereinigte Energiesysteme (United Energy Systems)
WTO	World Trade Organisation
ŽKCh	Wohnungs- und Kommunalwirtschaft (Žiliščno-kommunal'noe chozjajstvo)
OAo	Offene Aktiengesellschaft (Otkrytoe akcionernoe obščestvo)